

L'Évolution constitutionnelle

DE L'

AUTRICHE

de 1919 à 1938

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue

PAR

Andrée MUZARD

AVOCAT

Président : M. DELBEZ, professeur.
Assesseurs : M. MOYE, doyen honoraire.
M. TISSET, professeur.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE MODERNE

Rue Chaptal

1938

L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE
DE L'AUTRICHE
DE 1919 A 1938

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit civil.

BECQUÉ, Professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, Professeur de Droit administratif.

BOSC, professeur de Procédure civile.

VIALLETON, Professeur de Droit civil.

GUENOUN, Professeur de Droit romain.

COURTIN, Professeur d'Economie politique.

LÉGAL, Professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, Professeur de Droit commercial.

ANTONELLI, Professeur d'Economie politique.

DELBEZ, Professeur de Droit constitutionnel.

TISSET, Professeur d'Histoire du Droit.

ELLUL, Chargé de Cours de Droit romain.

DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.

MORINI-COMBY, Chargé d'un Cours d'Economie politique.

BABY, Secrétaire.

DUBOIS, Secrétaire honoraire.

JURY

MM. DELBEZ, *Président.*

MOYE, *Assesseur.*

TISSET, *Assesseur.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'Évolution constitutionnelle

DE L'

AUTRICHE

de 1919 à 1938

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue

PAR

Andrée MUZARD

AVOCAT

Président : M. DELBEZ, professeur.

Assesseurs : M. MOYE, doyen honoraire.

M. TISSET, professeur.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE MODERNE

Rue Chaptal'

1938

MEIS



INDEX RERUM

INTRODUCTION	11
------------------------	----

PREMIERE PARTIE

La Constitution Fédérale du 1^{er} Octobre 1920

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE ET ELABORATION	15
Section 1: <i>L'effondrement de l'Empire et la naissance de la République</i>	15
Section 2: <i>Les Constitutions provisoires</i>	16
A) Résolution du 30 octobre 1918	16
B) Constitution du 14 mars 1919	17
Section 3: <i>La genèse de la Constitution fédérale</i>	18
A) Préparation: conférences et projets	19
B) Vote	21

CHAPITRE II

RAPIDE ANALYSE DE LA CONSTITUTION DE 1920	22
Section 1: <i>Les principes qui sont à la base de l'Etat</i>	22
Section 2: <i>La fonction législative</i>	23
Section 3: <i>La fonction exécutive</i>	25
<i>L'organisation judiciaire</i>	28
Section 4: <i>La législation et l'exécution dans les provinces.</i> <i>L'organisation administrative</i>	28

CHAPITRE III

LES GARANTIES DE LA CONSTITUTION ET DE L'ADMINISTRATION	31
Section 1: <i>La Haute-Cour administrative</i>	31
Section 2: <i>La Haute-Cour constitutionnelle</i>	33

CHAPITRE IV

PENETRATION DU DROIT INTERNE PAR LE DROIT INTERNATIONAL	34
---	----

CHAPITRE V

LA REFORME DE 1925	36
Section 1: <i>Les causes de la révision</i>	36
Section 2: <i>L'esprit de la révision</i>	37

DEUXIEME PARTIE

La Réforme du 7 Décembre 1929

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION POLITIQUE APRES 1929	41
LA SITUATION POLITIQUE APRES 1925	41
Section 1: <i>Le Ministère Seipel</i>	41
Section 2: <i>Les partis et les formations extra-parlementaires</i>	42

CHAPITRE II

LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 7 DECEMBRE 1929	45
Section 1: <i>Le renforcement de l'autorité de l'Etat</i>	45
A) Elargissement des pouvoirs du Président	46
B) Extension du pouvoir fédéral sur celui provinces	48
Section 2: <i>Les modifications apportées à l'organisation judi- ciaire</i>	49
Section 3: <i>La réforme des assemblées législatives</i>	50

CHAPITRE III

L'ORIENTATION DE LA VIE POLITIQUE APRES LA REFORME DE 1929	52
Section 1: <i>L'échec de la réforme</i>	52
Section 2: <i>Les premiers conflits entre le Gouvernement et l'Assemblée</i>	53

TROISIEME PARTIE

La Constitution Corporative du 1^{er} Mai 1934

CHAPITRE PREMIER

L'ELABORATION DE LA REVISION	59
Section 1: <i>Lutte entre le Gouvernement et le Parlement</i> ..	59
Section 2: <i>Le 18 brumaire de Dollfuss</i>	61
Section 3: <i>La politique du Réveil autrichien</i>	63
Section 4: <i>Le mécanisme de la révision</i>	65

CHAPITRE II

ETUDE ANALYTIQUE DE L'ORGANISATION DE L'ETAT	67
Section 1: <i>Principes généraux et droits des citoyens</i>	67
Section 2: <i>Le pouvoir législatif</i>	71
Section 3: <i>Le pouvoir exécutif</i>	76
Section 4: <i>L'organisation administrative et les organes de contrôle</i>	81

CHAPITRE III

LA LUTTE POUR L'INDEPENDANCE AUTRICHIENNE	85
Section 1: <i>Les éléments du nouvel Etat créé par la Consti- tution du 1^{er} mai 1934</i>	86
A) Le principe de l'Etat corporatif	86
B) Le type de l'Etat autoritaire	88
Section 2: <i>Le terrorisme national-socialiste</i>	90
Section 3: <i>La réalisation de l'Anschluss</i>	94

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

SOURCES LÉGISLATIVES

- Constitution fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920. F. R. DARESTE:
Les constitutions modernes. Paris, librairie Sirey.
- Loi constitutionnelle du 30 juillet 1925. *Revue de Droit public*, 1928.
- La nouvelle Constitution fédérale d'Autriche modifiée par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1929. *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1930.
- Ordonnances de nécessité rendues par Dollfuss en 1933. *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1934.
- Ordonnance du gouvernement fédéral en date du 24 avril 1934 sur la Constitution de l'Etat fédéral d'Autriche. *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1935.

SOURCES PARLEMENTAIRES

- Bulletin périodique de la Presse autrichienne*, du n° 92 (22 décembre 1919-4 janvier 1920) à n° 239 inclus (1^{er} décembre 1937-20 mars 1938). Politique intérieure. Activité gouvernementale. *Revue de la presse*.
- Annuaire interparlementaire*, 1934 et 1935.
- Le Temps*, 1933 à 1934.
- L'Europe Nouvelle*, 1925-1935.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BARTHÉLÉMY (J.). — La crise de la démocratie représentative. *Revue de Droit public*, 1928, p. 584.
- Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. *Revue pol. et parlem.*, 10 sept. 1931, p. 361.
- BONNARD (R.). — Syndicalisme, corporatisme et état corporatif. *Revue de Droit public*, 1937, p. 58.
- BURDEAU (G.). — Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre. *Editions internationales*, Paris, 1932.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat Tome II.
- CAUDEL (M.). — La crise du parlementarisme. *Revue des Sciences politiques*, juillet 1926, p. 373.

- CAYRET (P.). — La dictature. *Année politique* 1934, p. 273.
- DELBEZ (L.). — Les droits individuels ou libertés publiques. Cours de Droit constitutionnel comparé professé à la Faculté de Droit de Montpellier. Doctorat 1935-1936.
- Recherches sur la classification des formes politiques. *Revue de Droit public*, 1929, p. 371.
- GOUET (Y.). — Qu'est-ce que le régime parlementaire? *Revue de Droit public*, 1932, p. 197.
- HANS Kelsen. — La démocratie, sa nature, sa valeur. *Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine*.
- La garantie juridictionnelle de la constitution. *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1929, p. 52.
- LE FUR. — Etat fédéral et confédération d'Etats.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. — Le referendum et le régime parlementaire. *Revue pol. et parlem.*, février 1931, p. 304.
- L'exécutif dans le régime parlementaire. *Revue pol. et parlem.*, juillet 1931, p. 157.
- Les théories de la dictature. *Revue pol. et parlem.*, janvier 1934, p. 136.
- Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel.
- Droit constitutionnel international.
- PIC (P.). — *Traité de législation industrielle*. 6^e édition, n° 490. Sur les tendances de l'école sociale chrétienne et sur les encycliques papales.
- REDSLOB. — Le régime parlementaire, 1924, p. 328.

ARTICLES ET TRAVAUX DIVERS

- BERNUS (P.). — L'Anschluss et le moyen de l'empêcher. *Revue de Paris*, 1^{er} mars 1929.
- BROCKHAUSEN. — L'ascension et le déclin de l'Autriche. *Le monde slave*, mars 1925, p. 379.
- La naissance et le développement politique de la République d'Autriche. *Le monde slave*, septembre 1925, p. 398.
- CAZELLES (H.). — L'Autriche et son fédéralisme. *Revue des Sciences politiques*, 1933, p. 111.
- CHASTENET (J.). — L'union austro-allemande. *Revue pol. et parlem.*, mai 1931, p. 287.
- Les réunions de Genève et l'Anschluss. *Revue pol. et parlem.*, juin 1931, p. 489.
- DUNAN (M.). — Les Etats contemporains: l'Autriche.
- ECCARD (F.). — Vienne, ville de congrès. *Revue pol. et parlem.*, 10 octobre 1936, p. 69.
- EISENMANN (L.). — L'Autriche, l'Allemagne et l'Italie après l'accord du 11 juillet 1936. *Revue pol. et parlem.*, 10 août 1936, p.

- EISENMANN (C.). — Dix ans d'histoire constitutionnelle autrichienne. *Revue de Droit public*, 1928, p. 54.
- ESCALLIER (E.). — La crise morale autrichienne et le problème de l'Anschluss. *Revue pol. et parlem.*, février 1931, p. 260.
- La réalisation de la Mitteleuropa. *Revue pol. et parlem.*, mai 1931, p. 161.
- FEBURE (L.). — Quelques régimes autoritaires. *Encyclopédie française*, tome X, p. 10-88.
- GÉRARD (J.-P.). — L'Allemagne et l'Europe centrale. *Revue pol. et parlem.*, décembre 1937, p. 376.
- GORDON (E.). — Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat.
- HENRY (R.). — La question d'Autriche. *Revue pol. et parlem.*, mars 1934, p. 523.
- L'accord austro-allemand du 11 juillet. *Revue pol. et parlementaire*, août 1936, p. 331.
- HERTZ (F.). — La question du rattachement. *Le monde slave*, novembre 1925, p. 213.
- IGNOTUS. — La révision de la Constitution autrichienne. *Le monde slave*, février 1930, p. 161.
- LOMBARD (M.). — L'assassinat du chancelier Dollfuss. *Revue pol. et parlem.*, août 1934, p. 312.
- LOMBARD (M.). — Le troisième cabinet Schuschnigg. *Revue pol. et parlem.*, juin 1936, p. 537.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH. — Le néo-absolutisme corporatif. *Année politique*, 1934, p. 251.
- La révision de la Constitution autrichienne. *Revue pol. et parl.*, mars 1930, p. 485.
- Les réformes polonaises et autrichiennes. *Revue pol. et parl.*, juillet 1934, p. 138.
- MONTALBAN (G.). — L'Autriche après l'Anschluss. *Politique*, juillet 1938, p. 598.
- NAUMMANN (F.). — L'Europe centrale.
- PELLOUX. — Les partis politiques. *Revue de Droit public*, 1934.
- PEREIRA DOS SANTOS. — La Constitution sociale et politique portugaise.
- PIC (P.). — La corporation fasciste. *Revue pol. et parl.*, février 1934, p. 354.
- Le corporatisme contemporain. *Revue politique et parlem.*, septembre 1934, p. 393.
- L'économie corporative en Italie et en Allemagne. *Revue politique et parlem.*, avril 1934.
- PRETO. — L'Empire fasciste.
- PUAUX (R.). — Le conflit austro-allemand et la politique italienne. *Revue pol. et parlem.*, sept. 1933, p. 563.

- RENARD. — Les Constitutions de la nouvelle Europe. *Revue politique et parlementaire*, février 1930.
- RIEGER (E.). — Le siège de l'Autriche. *Europe Centrale*, février 1934.
— En marge du soulèvement des socialistes autrichiens. *Europe centrale*, 24 février 1934.
- SCHUSCHNIGG. — Autriche, ma patrie.
- SEIPEL (Mgr). — La vraie figure de l'Autriche. *Le Monde slave*, juin 1926.
- THARAUD (J.-J.). — Vienne-la-rouge.
- LA TOUR DU PIN. — Vers un ordre social chrétien. *Jalons de route*. Paris, 1911.
- TRICAUD et PERRIN. — Le chancelier Dollfuss et la Constitution autrichienne de 1934. *Revue des Sciences politiques*, 1934, p. 353.
— La question de l'Autriche. *Le Monde slave*, décembre 1928, p. 323.
— Après les élections autrichiennes. *Le Monde slave*, février 1931, p. 228.
— Zollverein et Anschluss. *Le Monde slave*, août 1931.
— L'Autriche et l'Anschluss. *Le Monde slave*, novembre 1931.
— L'Autriche en crise. *Le Monde slave*, mars 1932.
— Le nouvel assainissement de l'Autriche. *Le Monde slave*, octobre 1932.
— L'Autriche nouvelle. *Europe centrale*, mai 1934.

THÈSES

- BASDEVANT (J.). — La condition internationale de l'Autriche, Paris, 1934.
- DUGAS (R.). — La socialisation des droits individuels dans le Droit constitutionnel contemporain. Montpellier, 1937.
- EISENMANN (C.). — La justice constitutionnelle et la Haute-Cour constitutionnelle de l'Autriche. 1928.
- GORDON (E.). — La responsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente, 1931.
- PRÉ (R.). — Le bilan du corporatisme. Paris, 1936.
- STRATIS ANDREADIS. — La juridiction administrative en Grèce. Sa place dans le contentieux administratif moderne, 1932.
- TRAZIT. — La Constitution fédérale de l'Autriche. Toulouse, 1925.
- VERDIER (A.). — La Constitution fédérale de la République d'Autriche, Paris, 1924.

INTRODUCTION

« En 1919, un pays nouvellement défini dans ses frontières, édifie sur les ruines d'un vieil empire démembré un régime nettement démocratique. Seize ans après, ce pays accepte un régime autoritaire de contexture non démocratique.

» En 1920, un pays adopte une constitution qui proclame la prépondérance absolue sur un exécutif dépourvu d'influence, d'un législatif faisant lui-même les ministres. Quinze ans plus tard, le même pays formule les règles d'un régime dans lequel le gouvernement légifère et administre avec le concours de cinq assemblées. Mais ce Gouvernement qu'un Parlement ne nomme plus n'a besoin de la majorité dans aucune de ces assemblées: »

Voilà, écrit Lucien Fébure, dans l'*Encyclopédie française* ¹⁾ la principale des transformations et des révolutions dont a été tissée depuis l'Armistice, l'existence dramatique de l'Etat autrichien.

Ce sont ces transformations et ces révolutions, du point de vue constitutionnel que nous allons étudier. Révolutions, on peut bien le dire puisque à côté des révolutions nationales que Karl Marx a flêtri du nom de « mineures », le Droit constitutionnel connaît aujourd'hui les révolutions « majeures » qui tendent à bouleverser l'ordre social et à constituer une société nouvelle. De ces révolutions totalitaires sont sorties les dictatures nouvelles (italienne, allemande et... autrichienne), antidémocratiques, antilibérales,

1) *Encyclopédie française*, tome X.

anticapitalistes, opposées au césarisme français héritier de la Révolution de 1789 dont il voulait respecter les principes individualistes ¹⁾).

Et ce sera aussi à un régime dictatorial: la Constitution de 1934, qu'aboutira, en dépit de son point de départ diamétralement opposé, l'évolution constitutionnelle; car le régime de domination de l'Assemblée établi par la Constitution de 1920 ne pourra être maintenu plus loin que la réforme de 1929.

1) Cours de M. DELBEZ, 1934-35.

PREMIÈRE PARTIE

**LA CONSTITUTION FÉDÉRALE
DU 1^{er} OCTOBRE 1920**

CHAPITRE I

Aperçu historique et élaboration

SECTION 1: *L'effondrement de l'Empire et la naissance de la République.*

SECTION 2: *Les Constitutions provisoires.*

SECTION 3: *La genèse de la Constitution fédérale.*

SECTION 1

L'EFFONDREMENT DE L'EMPIRE ET LA NAISSANCE DE LA REPUBLIQUE

Octobre-novembre 1918, journées de deuil pour l'Empire jadis florissant d'Autriche-Hongrie.

Aux revers de la guerre s'ajoutent les dissensions internes que le péril extérieur ne fait qu'aggraver. Il est vrai que, même avant la défaite militaire, l'union n'était maintenue entre les provinces qui composaient la monarchie, que grâce à la personne du Souverain et à son armée. Celle-ci vaincue, les mouvements nationaux tendent nettement à l'indépendance, et l'Empereur lui-même, croyant par son manifeste du 16 octobre 1918 sauver sa dynastie, donne le signal de la dissolution.

Dès le lendemain, en effet, les représentants des partis allemands au Reichsrat, décident de convoquer une assemblée plénière de tous les députés allemands. Cette assemblée, sitôt réunie, proclame l'indépendance de l'Etat austro-allemand et définit les institutions fondamentales du nouvel Etat dans la fameuse Résolution du 30 octobre 1918.

Le 3 novembre, l'armée autrichienne capitule devant celle des Italiens à Vittorio-Veneto.

Quelques jours après, l'Empereur abdique, et le lendemain 12 novembre 1918, la loi sur la forme de l'Etat et du gouvernement de l'Autriche allemande proclame: « L'Autriche allemande est une République démocratique, tout pouvoir y émane du peuple ».

SECTION 2

LES CONSTITUTIONS PROVISOIRES

A) *La résolution du 30 octobre 1918*

Complétée par les lois des 12 et 14 novembre 1918 « sur la forme de gouvernement et l'exercice de la puissance d'Etat dans les pays » elle institue en Autriche un régime tout à fait original que caractérisent deux traits principaux :

Une transformation radicale est opérée; à la place d'un Etat autocratique, la Résolution du 30 octobre établit un Etat démocratique. L'Assemblée qui exerce la souveraineté, jouit d'une prépondérance absolue sur tous les autres organes de l'Etat: Couronne, gouvernement, Chambre des Seigneurs, armée, ont disparu, seule subsiste la Chambre des Députés qui va jeter les bases d'un nouvel Etat.

Comme la Convention française de 1793, elle s'empare des pouvoirs et d'autant plus facilement que personne ne songe à les lui disputer. Pour le salut de l'Etat, le Parlement uni dans la trêve des partis se proclame donc: « la plus haute autorité de l'Etat autrichien », et exerce les pouvoirs ou les délègue à son gré. C'est ainsi qu'une Commission tirée de son sein, le Conseil d'Etat, est chargée de l'exécutif. Ce conseil est irresponsable, mais les secrétaires qu'il dirige sont responsables à la fois devant lui et devant l'Assemblée.

Le Directoire du Conseil d'Etat, composé des trois Présidents du Conseil d'Etat, du dirigeant de la chancellerie, et du notaire, n'a aucune compétence.

Organisation simpliste, la Résolution du 30 octobre ne prévoit pas de chef de l'Etat, mais tout de suite il s'en dégage un: le chancelier qui, jouant d'abord un rôle subordonné, parvient bientôt à occuper la première place.

La loi du 19 décembre consacre sans tarder les pouvoirs du chancelier et le soumet à la responsabilité ministérielle; cette même loi met encore le texte constitutionnel en accord avec la pratique en assignant à chacun des trois présidents de l'Assemblée, — le titulaire et les deux suppléants ---

des attributions précises, et en supprimant le pouvoir réglementaire accordé exclusivement au Conseil d'Etat.

Le deuxième trait caractéristique de la Résolution du 30 octobre 1918 touche la forme de l'Etat. Méconnaissant la situation intérieure — que nous pouvons résumer ainsi, crise de particularisme provincial poussé jusqu'à son plus extrême degré — l'Assemblée nationale crée un Etat unitaire centralisé. Pense-t-elle ainsi reconstruire par le seul effet de sa volonté un édifice que des forces naturelles ont entraîné vers la ruine? C'est peu probable, car avec une parfaite inconséquence, la Commission exécutive de l'Assemblée, auteur du projet de Constitution unitaire, donne en même temps aux Assemblées provinciales, mandat de rédiger leurs Constitutions propres, et d'adresser au gouvernement central des « déclarations d'adhésion à la République », contradiction surprenante qui va contribuer dans une large mesure à aggraver la crise de séparatisme qui soulève les provinces.

Très vite, le Gouvernement se rend compte de sa faute. Le 14 novembre, cédant au fait accompli, et espérant encore par de larges concessions, réfreiner les tendances centrifuges des provinces, il organise une décentralisation très poussée dans une loi qu'il intitule « Loi sur la reprise de la puissance publique ».

Nouvelle erreur de tactique sur laquelle la II^e Constitution provisoire doit revenir tout de suite.

B) *La Constitution du 14 mars 1919*

Deux lois la composent. La première intitulée « loi sur le gouvernement d'Etat » apporte au texte précédent de nombreuses modifications de détails, mais non de principe, car la suprématie de l'Assemblée demeure; elle est même encore augmentée: son Président se voit octroyer de nombreuses prérogatives telles que promulgation des lois, nomination de hauts fonctionnaires, représentation de l'Etat à l'extérieur, qui sont d'ordinaire l'apanage du seul chef de l'Etat.

Le Directoire et le Conseil d'Etat sont supprimés, ce dernier étant remplacé par un nouvel organe, la Commission centrale, chargée d'assurer la liaison constante entre le législatif et l'exécutif et de collaborer à la nomination du gouvernement. Cette nomination n'est d'ailleurs pas

autre chose que la procédure parlementaire normale ¹⁾. Le Président, au nom de la Commission, désigne le chancelier éventuel et celui-ci présente la liste de ses collaborateurs à la Commission centrale. Le Chancelier et les secrétaires d'Etat, désormais titulaires du pouvoir exécutif, sont donc encore sous la dépendance étroite du Parlement.

Œuvre de l'Assemblée Constituante issue des élections de février qui ont marqué une victoire nouvelle des socialistes, la Constitution du 14 mars 1919 se ressent de cette influence, surtout dans la deuxième loi « sur la représentation nationale ».

Celle-ci essaie de reprendre un peu des libertés concédées aux provinces en 1918; trop tard hélas et le gouvernement est aussi trop faible pour empêcher la dislocation vers laquelle cet Etat (on devrait dire plutôt cette mosaïque de provinces) s'achemine rapidement.

SECTION 3

LA GENESE DE LA CONSTITUTION FEDERALE

Devant cette impuissance du Gouvernement de Vienne, il semble que les provinces auraient dû avoir beau jeu pour obtenir définitivement les avantages qu'elles souhaitaient; le Gouvernement de Vienne, débordé, n'avait-il pas dépêché aux provinces le Secrétaire d'Etat Mayr, pour recueillir leurs volontés sur la réforme constitutionnelle?

Comment expliquer alors que les deux conférences des pays qui se tinrent à deux mois d'intervalle (12 février-20 avril 1920) à Salzbourg et à Linz n'aboutirent à rien? Cet échec, en vérité, aurait pu être facilement prévu. Chacun des deux grands partis qui s'affrontaient avait pris la position normale dont il ne pouvait se départir sans faire de sérieuses entorses à ses principes.

Représentant la propriété paysanne, la bourgeoisie, les professions libérales, groupant toutes les forces anti-socialistes du pays, le parti chrétien-social s'était fait obligatoirement le champion du principe fédéraliste.

La social-démocratie, au contraire, défendant « ses clients », les ouvriers de Vienne, voulait assurer la prépondérance de celle-ci dans un Etat autrichien unitaire.

¹⁾ Ch. EISENMANN, *Revue de Droit public*, 1928.

Les négociations entre ces deux partis se poursuivirent pendant presque deux ans. Il fallait absolument en arriver à un accord puisque les forces en présence étaient égales et que le vote de la constitution nécessitait une majorité des deux tiers.

Cette exigence explique le caractère de compromis qui est le trait dominant de la Constitution autrichienne de 1920, comme d'ailleurs de presque toutes les constitutions d'après-guerre : compromis entre des tendances contradictoires dont certaines l'ont malgré tout emporté.

Voyons qu'elles étaient ces tendances et de quel côté la balance a penché.

Dès les premiers mois qui suivirent le vote de la Constitution de mars 1919 et parallèlement à l'agitation croissante des provinces, les chrétiens-sociaux recommençaient leur campagne fédéraliste. En mai, ils firent paraître un projet qui élargissait de façon notable la compétence de la législation provinciale puisqu'elle devait embrasser « tout ce qui n'entre pas expressément dans le domaine d'action du pouvoir central ». Mais, cédant un peu à l'influence des idées socialistes dont les réalisations opérées à Vienne augmentaient le prestige ¹⁾, ils abandonnaient leur idée première d'une Chambre des provinces. Malgré ce, les socialistes, grisés par leurs succès exigeaient un centralisme rigide. Mal leur en prit, car au même moment, les provinces s'exaspéraient : les unes menaçaient de se rattacher aux Etats voisins tandis que d'autres proclamaient leur indépendance.

Les socialistes, devant cette attitude résolue des provinces, furent bien obligés d'accéder au programme fédéraliste des chrétiens-sociaux. Mais, si le parti socialiste acceptait l'idée de la forme fédérale de l'Etat, il n'en revenait pas moins au système de la Chambre unique et voulait voir affirmer le principe de la primauté du droit de l'Etat sur le droit provincial.

Jusqu'en juillet 1920, les discussions se poursuivirent. A ce moment, elles furent si violentes qu'elles entraînèrent la chute du ministère de coalition dirigé par le socialiste Renner. Dans l'impossibilité de la rétablir, ni dans le sens

1) Jérôme et Jean THARAUD, Vienne-la-Rouge.

primitif, ni dans celui d'un accord avec les pangermanistes, on eut recours à un ministère proportionnaliste avec, comme chancelier, l'ancien Secrétaire d'Etat à la réforme constitutionnelle, M. Mayr.

Une commission fut nommée « pour la réforme constitutionnelle » où prirent place les plus marquants d'entre les chefs des différents partis: Clessin, Mgr Seipel, Bauer et Renner. Elle établit un projet réalisant l'accord sur l'essentiel. Le principe fédéraliste l'emporte: il existe deux Chambres. A côté du Conseil national élu au suffrage universel, les socialistes sont obligés d'admettre le Conseil fédéral élu par les Diètes.

Mais la lutte n'était point close pour cela; car une fois posé le principe d'une Chambre des Provinces, on pouvait l'atténuer en définissant strictement les conditions de formation et de compétence.

Les sociaux-démocrates, dans ce but, s'opposèrent avec énergie à la demande des chrétiens-sociaux qui voulaient, conformément au principe des Etats fédéraux ¹⁾, l'égalité des provinces dans le Conseil fédéral. « Si, disent-ils, le Vorarlberg, le Tyrol, le Salzbourg et la Carinthie, qui n'ont même pas la moitié de la population de Vienne, doivent avoir plus de mandats que Vienne et la Basse-Autriche réunies, c'est la minorité de la population qui décidera dans la Chambre des Provinces » ²⁾.

Pour concilier les deux opinions, la Commission adopte un moyen terme: chaque province sera représentée au Conseil fédéral proportionnellement à sa population, mais aucune n'aura plus de douze, ni moins de trois représentants.

Enfin, restait la question des pouvoirs du Conseil fédéral. Ici, les socialistes obtinrent plus de succès: l'article 74 limite, en effet, ces pouvoirs à une sorte de veto suspensif et le Gouvernement n'est pas responsable devant lui.

Devant un pareil système, il est certain que les auteurs ont pu discuter sur le caractère fédéral de la Constitution autrichienne de 1920.

1) LE FUR, Etat fédéral et Confédération d'Etats, p. 679.

2) *Arbeiterzeitung*, 10 février 1920.

Quelques-uns l'ont nié complètement ¹⁾, tandis que le Professeur Mirkine-Guetzévitch ²⁾ en fait une merveilleuse illustration pour sa thèse. « La Constitution autrichienne, dit-il, a terminé le processus de rationalisation du fédéralisme ».

On est tenté de se rallier à cette opinion lorsqu'on se rappelle l'influence décisive exercée sur la préparation de la Constitution de 1920 par le Professeur Hans Kelsen, juriste de premier plan, entièrement acquis à la cause fédéraliste.

Son influence se fit sentir à un autre point de vue qui fut encore l'objet de vives discussions.

Le Professeur Kelsen aurait voulu maintenir dans la Constitution de 1920, le système provisoire de cumul d'une présidence de la Fédération purement représentative et d'une présidence du Conseil national.

Par contre, les chrétiens-sociaux et les pangermanistes désiraient un chef de l'Etat élu par l'ensemble du peuple autrichien. Aussi, furent-ils mécontents de la solution intermédiaire finalement adoptée. Le pouvoir exécutif leur paraissait ainsi beaucoup trop faible et toutes les occasions devaient, par la suite, leur être bonnes pour demander son renforcement.

L'accord étant réalisé tant bien que mal sur ces principes essentiels, il restait encore une foule de questions sur lesquelles on n'avait pas le temps de discuter; ainsi, quand il s'agit de rédiger une déclaration des droits fondamentaux des citoyens, les partis ne purent pas s'entendre. Ils décidèrent, solution aussi facile que paresseuse, de maintenir le droit en vigueur, c'est-à-dire le compromis de 1867.

Pour d'autres matières: administrative et scolaire par exemple, la Constitution se borne à renvoyer à des lois ultérieures.

Grâce à ces procédés commodes de compromis sur les questions essentielles et d'élimination de la majeure partie des autres, il fut possible de présenter à l'Assemblée, le 29 septembre, un projet d'apparence si bénigne qu'il suscita le minimum d'opposition et fut voté en troisième lecture après quelques modifications de pure forme.

L'Autriche avait désormais une Constitution. Mais quelle Constitution? C'est ce que nous allons étudier brièvement.

1) TRAZIT, La Constitution fédérale de l'Autriche, *passim*.

2) MIRKINE-GUETZÉVITCH, Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel, p. 23.

CHAPITRE II

Rapide analyse de la Constitution du 1^{er} Octobre 1920

SECTION 1: *Les principes qui sont à la base de l'Etat.*

SECTION 2: *La fonction législative.*

SECTION 3: *La fonction exécutive. L'organisation judiciaire.*

SECTION 4: *La législation et l'exécution dans les provinces. L'organisation administrative.*

SECTION 1

LES PRINCIPES QUI SONT A LA BASE DE L'ETAT

Créé par les traités de paix, l'Etat autrichien constitue sinon en droit ¹⁾ du moins en fait, un Etat nouveau qui doit organiser de toutes pièces les bases de sa nouvelle existence.

Le mépris inspiré par les institutions anciennes rendues responsables de tous les malheurs, ainsi que le courant de démocratie qui submerge l'Europe, imposent la nouvelle forme de gouvernement: l'Autriche sera une République. mais une République parlementaire, car elle ne veut pas d'un exécutif fort, pas plus que d'un Président qui pourrait se croire l'héritier du monarque déchu.

Ce principe posé — article premier — elle se tourne vers la France plutôt que vers l'Angleterre pour y chercher le modèle d'un parlementarisme dans lequel l'Assemblée domine et où la multiplicité des partis impose, comme chez elle, de fréquents gouvernements de coalition.

Au régime français, le Professeur Kelsen emprunte le processus complexe de la vie politique, adapté par un long usage, et même les coutumes dont il fait des règles de Droit.

C'est là une des nombreuses manifestations que nous citerons au passage, de cette « tendance à la rationalisation

¹⁾ BASDEVANT, La condition internationale de l'Autriche, p. 82.

du pouvoir, pour faire honneur au terme que Mirkin-Guetzévitch a introduit dans le vocabulaire constitutionnel.

Remarquons tout de suite le rôle officiellement reconnu aux partis dans la Constitution de 1920 qui, suivant la théorie de Kelsen, se prononce partout en faveur de la représentation proportionnelle ¹⁾.

Le système instauré par cette Constitution est complexe: régime démocratique et parlementaire, mais combiné avec des institutions de gouvernement direct tels que l'initiative populaire et le referendum. De plus, Etat fédéral. Ce dernier caractère ne peut se justifier que par des raisons historiques: c'était le seul moyen en 1920 de maintenir l'existence de cet Etat qui, déjà, tendait, non pas à disparaître, mais à se dissocier ²⁾.

Cette Constitution est le point de départ de notre étude. Il convient d'en dégager maintenant les traits essentiels, à seule fin de pouvoir mieux suivre l'orientation de la vie constitutionnelle dont elle avait jeté les premières bases.

SECTION 2

LA FONCTION LEGISLATIVE

L'article 24 de la Constitution du 1^{er} octobre 1920 déclare qu'elle est exercée par le Conseil national, de concert avec le Conseil fédéral. En réalité, le véritable titulaire du pouvoir législatif, c'est le Conseil national, le Nationalrat.

Elu au suffrage universel direct par le système de la représentation proportionnelle, il représente bien le peuple souverain. C'est ce qu'ont voulu les constituants qui en ont fait une assemblée permanente et indépendante.

Permanente d'abord: la durée de la session est de quatre ans, comme celle de la législature. Aucune interruption ne doit avoir lieu entre les deux sessions législatives. Le Conseil national nouvellement élu doit donc être convoqué par le Président fédéral dans les trente jours qui suivent les élections, sinon l'ancien Conseil national sera prorogé automatiquement.

1) PELLOUX, *Revue de Droit public*, 1934. Les partis politiques.

2) EISENMANN Ch., *Revue de Droit public*, 1928. Dix ans d'histoire constitutionnelle autrichienne, p. 54.

Toutes les dispositions sont prises aussi pour garantir l'indépendance de l'Assemblée. Ainsi, l'article 28 décide que le Conseil national ne peut être ajourné que de sa propre autorité et il suffit de l'initiative du Président, ou du quart de ses membres ou du Gouvernement fédéral, pour une nouvelle convocation.

Le Gouvernement n'a pas non plus le droit de dissoudre le Conseil national. Disposition curieuse: seul le Conseil national peut, par une simple loi, décider sa dissolution avant la fin normale de la session législative.

Le Conseil national choisit dans son sein son Président et ses deuxième et troisième Présidents, ainsi qu'une Commission principale. Il fait lui-même son règlement qui, en raison de son importance, ne peut être voté qu'en présence de la moitié de ses membres, et à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

A côté de la Chambre Haute, représentant l'ensemble du peuple, le Conseil fédéral — Bundesrat — a pour mission de représenter les provinces. Nous avons vu selon quels principes il est constitué. Dans la pratique, Vienne nomme douze représentants, la Basse-Autriche, dix, la Haute-Autriche, six, et chacune des autres provinces, trois. Ces membres sont élus par la Diète pour la durée de leur législature.

Différents par leurs origines, les Conseils le sont aussi par leurs attributions.

S'il est vrai que le Conseil national partage l'initiative des lois avec le Conseil fédéral — et aussi d'ailleurs avec le Gouvernement et avec le peuple — il est absolument seul, et c'est là le point principal, à les discuter et à les voter.

En matière législative ordinaire, l'article 42 accorde bien au Conseil fédéral le droit d'élever une opposition motivée contre une loi votée par le Conseil national, mais ce droit est soumis à des conditions très strictes. D'abord, le délai en est très court: c'est dans les huit semaines qui suivent le dépôt de la décision devant le Conseil fédéral que celui-ci doit signifier son veto auquel il peut être passé outre par un vote nouveau et à peine renforcé (quorum de la moitié) du Conseil national.

Ensuite, certaines questions sont absolument soustraites à l'influence du Conseil fédéral. L'article 42 (5°) qui prévoit

les cas où la loi doit être promulguée et publiée directement emploie à dessein une formule vague: « tout ce qui a trait à la libre disposition de la fortune fédérale ».

Enfin, le Conseil national est seul à pouvoir déclancher le referendum populaire en matière de législation ordinaire.

Ainsi, remarque justement M. Trazit ¹⁾ « le referendum qui est régulièrement un contrepoids au pouvoir du législateur et à ce titre est déclanché généralement par l'exécutif ou par la Chambre Haute ou par le peuple, constitue, en Autriche, une arme nouvelle aux mains du Conseil national ».

En matière de législation constitutionnelle, la demande du tiers des membres du Conseil fédéral a bien pour effet de provoquer le referendum, mais ce droit contrebalance bien peu la prérogative que l'article 44 (1°) accorde au Conseil national de voter seul des lois ou des dispositions constitutionnelles.

Le quorum est alors de la moitié des membres et la majorité des deux tiers, disposition qui aboutit à enlever toute efficacité au veto éventuel du Conseil fédéral.

Une prérogative commune aux deux Assemblées, est le droit qu'elles possèdent de se réunir en Assemblée fédérale pour décider d'une déclaration de guerre ou pour l'élection du Président fédéral. C'est là, nous le verrons par la suite, une attribution de peu d'intérêt.

Plus importantes sont les prérogatives que les Chambres, et surtout le Conseil national exercent en participant à la fonction exécutive, soit directement par le droit de nomination du gouvernement, des présidents et des membres de la Cour des Comptes et de la Cour constitutionnelle et par la conclusion des traités, soit indirectement par la Commission principale qui nomme et surveille étroitement le Gouvernement fédéral (art. 55).

SECTION 3

LA FONCTION EXECUTIVE

Elle fait l'objet du chapitre III, qui commence par fixer le statut du Président. Elu par l'Assemblée fédérale que convoque le Président sortant ou, à son défaut, le Chance-

¹⁾ TRAZIT, *op. cit.*, p. 74.

lier, il reste en fonctions quatre ans et ne peut être réélu qu'une seule fois. La loi autrichienne a consacré par là un usage qui s'est établi aux Etats-Unis, depuis le Président Washington.

A son entrée en fonctions, il prête, devant l'Assemblée fédérale, le serment « d'observer fidèlement la Constitution et toutes les lois de la République et de remplir son devoir en toute conscience ».

Ses attributions sont tout à fait secondaires ou purement honorifiques: l'article 65 les désigne toutes en quelques lignes. L'origine de la présidence autrichienne, « institution surajoutée à une conception constitutionnelle qui l'ignorait » ¹⁾ explique en partie cette situation très affaiblie. En effet, à part les attributions honorifiques et diplomatiques, on peut dire que le Président fédéral autrichien n'a aucun des pouvoirs essentiels d'un véritable chef d'Etat.

Chacun de ses actes est soumis au contre-seing d'un ministre ou du Chancelier et quelquefois des deux, par exemple, la promulgation des lois qu'il doit effectuer immédiatement. Il n'a donc même pas comme le Président français, la possibilité de demander aux Chambres une nouvelle délibération.

Enfin, pour limiter encore l'activité du Président fédéral, la Constitution le frappe d'une double responsabilité: une de droit commun, l'autre se rapportant à ses fonctions et vis-à-vis de la Haute-Cour constitutionnelle.

Toutes les affaires de l'Administration supérieure que la Constitution n'attribue pas au Président sont de la compétence du Gouvernement fédéral. Celui-ci se compose du Chancelier, du Vice-Chancelier et des Ministres fédéraux.

L'article 70, un des plus célèbres de la Constitution de 1920, établit pour la désignation du Gouvernement fédéral, un système original. C'est le Conseil national qui élit le Gouvernement au scrutin nominal, sur une proposition d'ensemble de la Commission supérieure; ainsi, les ministres se trouvent bien sous la dépendance de l'Assemblée.

Etudiant « un essai infructueux de gouvernement d'assemblées », la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre

¹⁾ GORDON, Les attributions du chef de l'Etat et la pratique constitutionnelle récente, p. 123.

1920, G. Burdeau écrit ¹⁾: « Nous trouvons dans cette Constitution, la subordination totale du gouvernement élu par la Chambre, la confusion des pouvoirs, bref la négation du régime parlementaire dont on proclamait l'adoption » ; et plus loin: « La Constitution de 1920 montre le maximum des altérations que peut subir le gouvernement parlementaire au point de devenir un véritable régime conventionnel ».

Pour le Professeur Mirkine-Guetzévitch, il n'y a pas là une altération du parlementarisme, mais au contraire, l'achèvement de sa rationalisation car, aujourd'hui, dit-il, « le sens politique du parlementarisme est dans le fait que c'est la majorité qui compose le cabinet; les partis luttent non plus pour des idées, mais pour obtenir le pouvoir » ²⁾.

A tout bien considérer, en effet, on constate que le mode de formation du gouvernement n'a pas été, avec ce système, tellement différent de celui qui se pratique en France. Et les résultats ont été identiques.

Le Président de la Commission principale, faisant en quelque sorte fonction de chef de l'Etat, nomme le Chancelier qui choisit des collaborateurs et les présente à la Commission. Le vote en bloc du Conseil national n'est que la ratification de ces nominations, absolument comme le vote des Chambres sur la déclaration ministérielle.

C'est aussi la majorité parlementaire qui est la maîtresse des destinées du Gouvernement. L'article 74 précise le principe du parlementarisme mieux que l'article 6 de la Constitution française de 1875: « Le Gouvernement fédéral ou le ministre auquel le Conseil national refuse sa confiance, doit être relevé de ses fonctions ». La responsabilité politique ne joue, on le voit, que devant le Conseil national et jamais devant le Conseil fédéral. Il en est de même de la responsabilité pénale qui peut atteindre les membres du gouvernement pour violation de la loi devant la Haute-Cour constitutionnelle. Cette responsabilité est disproportionnée avec la médiocrité des pouvoirs du gouvernement dont le rôle est le plus souvent passif.

A plus forte raison, le Gouvernement n'a-t-il pas le droit

1) G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, p. 42.

2) MIRKINE-GUETZÉVITCH, *op. cit.*, p. 16.

de dissoudre le Conseil national ni de provoquer un référendum. Ce sont les ministres qui exercent effectivement le pouvoir réglementaire. Parmi eux, le Chancelier occupe la première place — qui n'est cependant pas celle d'un de nos Présidents du Conseil. Mais on pourrait appliquer au Chancelier la remarque qu'on a faite au sujet du Président des U. S. A.: suivant sa personnalité, il peut donner à la politique, une impulsion particulière. Qu'il nous suffise de citer à titre d'exemple, deux grands noms de l'histoire autrichienne d'après-guerre: Mgr Seipel et le Chancelier Dollfuss qui, tous deux, réussirent à dominer et même à réduire à néant le Conseil national, autrefois tout puissant.

L'ORGANISATION JUDICIAIRE

L'organisation de la justice qui émane de l'autorité fédérale seule est rattachée, dans la Constitution de 1920, à la fonction exécutive; on ne comprend pas bien pourquoi. Les juges, nommés par le Président fédéral ou par le ministre compétent délégué par lui sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Ils jouissent de l'inamovibilité, mais l'article 89 leur refuse le contrôle de la constitutionnalité des lois. Toutefois, si une ordonnance leur paraît illégale, ils peuvent suspendre la procédure et adresser un recours en annulation à la Haute-Cour de Justice constitutionnelle.

Les débats sont oraux et publics, sauf exception déterminée par la loi; la procédure criminelle est accusatoire.

Les articles 91 à 93 portent création de quelques juridictions d'exception, en matière criminelle et politique: cours d'assises, tribunaux d'échevins, commissions statuant sur la réforme agraire, etc... La justice militaire est supprimée.

Au sommet de la hiérarchie, une Cour suprême, siégeant à Vienne, assure l'unité de jurisprudence.

SECTION 4

LA LEGISLATION ET L'EXECUTION DANS LES PAYS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Adoptant le principe que la compétence en matière de législation et d'exécution appartient normalement aux provinces, tandis que les attributions du pouvoir central sont

limitatives, la Constitution de 1920 opère une répartition minutieuse de ces compétences entre l'Etat et les Provinces (art. 10 à 16).

Cette satisfaction donnée aux provinces est purement illusoire. Elle n'a pas empêché heureusement l'unité de législation qui est très poussée, ni le contrôle sévère du pouvoir central sur toute l'activité autonome de la province.

En principe, les provinces ont le droit de se donner une Constitution; cependant les grandes lignes en sont posées par la Constitution fédérale elle-même. Celle-ci établit dans les provinces une organisation parallèle à celle de l'Etat fédéral: la Diète investie du pouvoir législatif se modèle sur le Conseil national avec cette seule différence qu'elle peut être dissoute par le Président fédéral avec l'approbation du Conseil fédéral.

Le Gouvernement fédéral a d'autres moyens moins brusques d'agir sur la législation provinciale: toutes les résolutions et lois des Diètes doivent être portées à sa connaissance par le gouverneur avant leur publication.

Il peut y opposer son veto, mais celui-ci est seulement suspensif. Enfin, le Gouvernement fédéral peut faire abroger par la Haute-Cour constitutionnelle les lois de pays inconstitutionnelles.

Plus considérable est la compétence des provinces en matière exécutive. Cette compétence peut être autonome ou déléguée. La première qui constitue l'administration provinciale proprement dite est exercée par le gouverneur provincial élu par la Diète et responsable uniquement devant elle.

La compétence déléguée comprend l'ensemble des matières qui rentrent dans l'exécutif de l'Etat fédéral mais pour lesquelles il n'existe pas d'autorités fédérales propres. C'est l'administration fédérale indirecte exercée encore par les gouverneurs provinciaux et les autorités provinciales; mais cette fois, ils sont responsables devant le gouvernement fédéral qui peut les mettre en accusation devant la Haute-Cour. La hiérarchie administrative, au lieu de s'arrêter au gouverneur provincial, instance administrative supérieure de la province, remonte donc alors jusqu'aux ministres fédéraux.

En fin de ce long chapitre, après avoir établi le régime spécial de Vienne et de la Basse-Autriche, la Constitution organise l'administration politique générale des provinces.

Le principe de décentralisation et la participation des citoyens par voie d'élection prévaut. Les provinces sont divisées en communes régionales et communes locales, représentées par les Assemblées municipales et communales.

CHAPITRE III

Les garanties de la Constitution et de l'Administration

SECTION 1: *La Haute-Cour constitutionnelle.*

SECTION 2: *La Haute-Cour administrative.*

Sous le titre de « garanties de la Constitution et de l'Administration », après quelques articles consacrés au contrôle des comptes de l'Etat fédéral, le Chapitre III organise deux institutions fort intéressantes, deux grandes juridictions chargées du contrôle général de la constitutionnalité de la législation et de la légalité de l'Administration: la Haute-Cour de justice constitutionnelle et la Haute-Cour administrative.

SECTION 1

LA HAUTE-COUR CONSTITUTIONNELLE

Ses membres sont élus pour moitié par le Conseil national et par le Conseil fédéral. C'est « une espèce d'émanation permanente du Parlement » ¹⁾. Ainsi sont garantis d'une part les intérêts des provinces vis-à-vis de l'Etat fédéral et, d'autre part, ceux du Parlement souverain auquel l'existence d'un organisme si puissant eut porté ombrage s'il n'avait participé lui-même à son élection. Ces membres sont nommés à vie, ce qui est une bonne garantie d'indépendance, condition nécessaire sinon suffisante d'impartialité.

Le recrutement par concours, combiné avec l'élection à vie tel que le pratique notre Conseil d'Etat eut été peut-être préférable à ce point de vue. Mais les considérations politiques et les exemples tout proches s'imposent parfois à la volonté du législateur — fût-il un juriste éminent tel que

1) STRATIS ANDRÉADIS, *La juridiction administrative en Grèce. Sa place dans le contentieux adm. moderne*, p. 213.

le Professeur Kelsen — avec plus de force que les meilleures théories de Droit. Cela ne réduit en rien d'ailleurs l'importance de la Haute-Cour constitutionnelle qui demeure le véritable couronnement de la Constitution et sa garantie suprême.

Ses attributions multiples dépassent en effet de beaucoup le cadre de la justice constitutionnelle. Elle remplit en outre les fonctions de Tribunal des conflits entre toutes les autorités étatiques, de Tribunal électoral unique et central et aussi de Tribunal administratif spécial et à ce titre elle est saisie du contentieux de la Fonction publique et du contentieux administratif de pleine juridiction. Mais son rôle primordial, celui qui lui a valu son plus grand succès d'originalité demeure l'exercice de la justice constitutionnelle.

La Haute-Cour constitutionnelle assure d'abord le respect de la Constitution par le législateur « en maintenant le double rapport de coordination entre la législation provinciale et la législation fédérale ordinaire, et de subordination de ces deux législations à la législation constitutionnelle de la Confédération » ¹⁾. Ensuite, elle garantit d'une façon très large la légalité des règlements, c'est-à-dire le rapport de subordination entre le règlement et la loi, que la Constitution de 1920 formule dans l'article 18: « L'administration ne peut être exercée qu'en vertu des lois, et toute autorité administrative ne peut rendre d'ordonnance que dans l'exercice de sa compétence et dans le cadre des lois ».

En tant que Haute-Cour de justice, elle défend la Constitution en réprimant les violations dont elle peut être l'objet de la part des organes exécutifs supérieurs, et, à partir de 1925, en exerçant une sorte de contrôle préventif sur la constitutionnalité de la législation et de l'administration dans les rapports réciproques de l'Etat et des provinces.

Gardiennne de la Constitution, la Haute-Cour l'est encore à un autre titre: c'est elle qui a la mission de défendre les droits de l'individu garantis par la Constitution. A ce sujet, remarquons que la Constitution autrichienne, contrairement à toutes les constitutions d'après-guerre, ne contient pas de déclaration de droits. Elle se contente de maintenir en

¹⁾ EISENMANN, La justice constitutionnelle et la Haute-Cour constitutionnelle d'Autriche, p. 120.

vigueur dans ses dispositions finales la loi du 21 décembre 1867 sur les droits généraux des citoyens. Cette loi qui reconnaît d'ailleurs à tous les citoyens la plupart des droits accordés dans les constitutions libérales ¹⁾ a encore été élargie par les traités de paix qui ont renforcé la garantie constitutionnelle assurée par la Haute-Cour, d'une garantie internationale assurée par la S. D. N.

A l'inverse, la Haute-Cour connaît elle-même des violations de Droit international. La disposition de l'article 145 est, en effet, le corollaire de celle de l'article 9 d'après laquelle « les règles universellement admises de Droit international sont considérées comme partie intégrante de la Constitution ». Nous reviendrons sur cette question en étudiant l'influence que le Droit international a exercé sur la Constitution autrichienne.

SECTION 2

LA HAUTE-COUR ADMINISTRATIVE

Unique juridiction en la matière, la Haute-Cour administrative connaît, en général, des recours formés, aussi bien par des particuliers que par des autorités fédérales contre les actes des autorités administratives « pour excès ou détournement de pouvoir et incompétence ».

Elle exerce son contrôle sans distinction, aussi bien sur l'administration provinciale que sur l'administration fédérale. Aussi, les provinces sont-elles appelées à participer au recrutement de ses membres.

C'est le Président fédéral qui les nomme tous, sur proposition du Gouvernement fédéral; mais cette nomination doit être approuvée par le Conseil national pour une moitié, par le Conseil fédéral pour l'autre.

¹⁾ VERDIER, La Constitution fédérale de la République d'Autriche, page 18.

CHAPITRE IV

Pénétration du droit interne par le droit international

Nous avons déjà noté ce fait à propos de la Haute-Cour constitutionnelle. En ce qui concerne les droits individuels, la tendance à l'internationalisation a eu pour effet de placer les droits de l'homme et du citoyen sous la garantie du Droit international. Cette tendance, le Professeur Delbez en a montré les manifestations sur le plan des idées et sur le plan des institutions positives ¹⁾.

Sur le plan des idées d'abord, on a cherché à organiser une protection internationale des droits individuels, en tendant à assurer à tout individu, selon le projet du Professeur Mandelstamm, une sphère juridique soustraite à toute atteinte de la part de l'Etat. C'est sous l'influence de ce mouvement d'idées que la Constitution d'Autriche — article 9 — à l'instar de celle de Weimar, a déclaré se soumettre par avance aux règles reçues dans le Droit international.

D'autre part, sur le plan des institutions positives, l'internationalisation de la protection des droits individuels s'est réalisée effectivement dans le Droit constitutionnel de tous les pays comprenant des minorités. L'obligation internationale contractée par tous ces Etats, se traduit par la nécessité pour eux de reconnaître et de garantir dans le texte de leur Constitution les droits de leurs minorités nationales.

C'est en effet, en exécution des traités de paix que l'article 149 de la Constitution autrichienne accepte de considérer comme lois constitutionnelles la Section VIII et la Section V de la Partie III du Traité de Saint-Germain.

A côté de l'obligation de protéger ses minorités nationales, qui n'est pas spéciale à l'Autriche, ces deux sections contiennent pour elle particulièrement, de véritables limitations à

¹⁾ M. DELBEZ, Cours de doctorat. Etude des droits individuels ou libertés publiques. Montpellier, 1935-36.

sa souveraineté interne ¹⁾ que les Etats vainqueurs lui imposent en raison des circonstances.

L'Autriche vaincue, réduite au rang de petit Etat et trop faible pour prendre sur elle-même la dure initiative de son redressement, trouve plus facile de proclamer qu'elle n'est pas viable, et que la seule solution réside dans « l'Anschluss an Deutschland ». Mais les Etats vainqueurs entendent maintenir cet Etat tampon, cette « pièce de l'échiquier » indispensable au cœur de l'Europe; et surtout, ils ne veulent à aucun prix d'un rattachement à l'Allemagne qui compenserait pour elle la perte de l'Alsace-Lorraine et ferait à nouveau peser la menace d'une revanche. Dans l'intérêt de la paix, le traité de Saint-Germain se croit donc autorisé à violer le principe que l'on vient de proclamer — le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à porter atteinte à la souveraineté interne de l'Autriche en lui interdisant l'exercice d'un certain nombre de ses attributs.

Ainsi, le nouvel Etat ne doit pas s'appeler Autriche allemande, mais Autriche tout court; on établit ses frontières, limite ses armements et surtout on lui interdit de compromettre son indépendance, de quelque manière que ce soit, sauf consentement du Conseil de la Société des Nations.

Pénétrant plus profondément dans le Droit interne, le traité de Saint-Germain fixe lui-même pour l'Autriche le mode de recrutement de ses nationaux bien que ces questions soient comprises dans le domaine réservé de l'Etat, ainsi que l'a reconnu la Cour permanente de Justice internationale de La Haye dans son avis n° 4.

De plus, le traité de paix, en même temps qu'il impose les règles de protection des minorités reconnaît à celles-ci des droits dont la garantie est assurée par la S. D. N. qui double ainsi la Cour de Justice constitutionnelle.

1) BASDEVANT, *op. cit.*, p. 210 et suiv.

CHAPITRE V

La Réforme de 1925

SECTION 1: *Les causes de la révision.*

SECTION 2: *L'esprit de la révision.*

SECTION 1

LES CAUSES DE LA REVISION

Le vote rapide de la Constitution du 1^{er} octobre 1920, résultat d'un compromis entre les partis chrétien-social et social-démocrate, n'aplanit aucune des difficultés qu'il aurait dû résoudre définitivement. A part celles que d'un commun accord on avait laissées de côté et qui pouvaient rester encore en attente, d'autres, d'une nécessité plus pressante obligèrent le constituant autrichien à retoucher son œuvre.

Le démembrement de l'ancienne monarchie avait entraîné pour le nouvel Etat une complète rupture d'équilibre aux points de vue économique et financier. Pendant plus d'un an, l'Autriche ne put vivre que grâce à des expédients qui s'avéraient de plus en plus rares à mesure que s'épuisait le faible crédit de l'Etat.

En mai 1922, le désarroi était complet, l'abîme tout proche. Mais la Providence, comme disait le Chancelier Schuschnigg réserve un Sauveur pour les heures graves. Celui qu'elle envoya à l'Autriche en 1922 a bien mérité ce nom.

Mgr Seipel arriva au pouvoir le 31 mai avec un programme d'assainissement sévère. Courant d'abord au plus pressé, il entreprit ses fameux voyages pour obtenir des secours en Europe.

Le 4 octobre, il parvint à signer à Genève les trois protocoles qui furent le point de départ du relèvement de l'Autriche.

Les Etats signataires promettent de garantir le service de l'emprunt que le Gouvernement autrichien est autorisé à émettre, mais en contre-partie, Mgr Seipel prend, au nom de son pays, des engagements sévères.

Par un article devenu célèbre du Protocole, « le Gouvernement autrichien s'engage à présenter au Parlement un projet de loi qui pendant deux ans donnera à tout gouvernement qui serait alors aux affaires, pleins pouvoirs pour prendre dans les limites du programme de réforme et d'assainissement, toutes mesures qui, à son avis, seront nécessaires en vue d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire ».

Devant la gravité de la situation, le Parlement n'osa pas s'opposer complètement au renforcement des pouvoirs du Gouvernement. Une loi constitutionnelle du 26 novembre 1922 institua un Conseil de cabinet extraordinaire, jouant le rôle d'un Parlement restreint dont les décisions étaient plus rapides.

Ainsi, le Parlement de 1920, autorité suprême chargée de tous les pouvoirs n'avait guère fonctionné que deux ans au milieu des pires difficultés.

De nouveaux accords passés en septembre 1924 entre l'Autriche et la S. D. N. qui se montrait sévère sur la question des économies, obligèrent Mgr Seipel à préparer sérieusement la réforme constitutionnelle. Mais il se heurta aux socialistes qui depuis le début de son gouvernement lui faisaient une vive opposition — sous forme d'obstruction parlementaire — et il dut céder la place au Chancelier Ramek. Celui-ci poursuivit la politique de Mgr Seipel — la seule possible dans les circonstances présentes — et aboutit le 31 juillet à faire voter une réforme qui était particulièrement urgente.

SECTION 2

L'ESPRIT DE LA REVISION

L'œuvre de 1925 a, en effet, pour but essentiel de « lever les obstacles mis à l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale sur les attributions respectives de la Confédération et des provinces et de réaliser les réformes rendues néces-

saies dans l'organisation administrative et financière » ¹⁾.

Nous n'indiquerons que très brièvement les points essentiels de cette réforme dont l'intérêt est médiocre pour notre étude.

Les attributions de l'Etat sont étendues au détriment des provinces dans quelques domaines de l'économie nationale. Par ailleurs, l'administration des provinces est remise bien plus largement qu'autrefois aux mains des gouverneurs provinciaux.

A l'intérieur de chaque province, les administrations centrale et provinciale sont réunies entre les mains du gouverneur. Le pouvoir central perd donc de son influence sur la conduite des affaires et sur les fonctionnaires de l'administration proprement dite. Mais, par contre, la gestion des finances provinciales — pour répondre au désir de la S. D. N. — est soumise à un contrôle sévère de la part de la Cour des Comptes.

Le principe de la surveillance des actes de l'Etat ou des provinces par des juges indépendants est étendu à toutes les branches de l'administration et jusqu'aux décisions des Chambres.

La Haute-Cour constitutionnelle reçoit une compétence nouvelle de toute première importance qui renforce encore le rôle déjà si grand qu'elle est appelée à tenir. L'art. 138 la charge en effet de décider « sur requête du Gouvernement fédéral ou d'un Gouvernement provincial, si un acte de législation ou d'administration rentre, d'après les articles 10 à 15, dans la compétence de la Confédération ou dans celle des Provinces ».

Ainsi, dans ce domaine où précédemment s'opposaient d'une part la force du pouvoir central et d'autre part l'obstruction des provinces, des juges entièrement indépendants sont chargés désormais de dire le Droit.

Avec cette réforme, l'Etat autrichien voit sa Constitution se modeler sur les principes de Kelsen. Mais quels vont être les résultats de ce « système » ?

Comment cet Etat va-t-il fonctionner ?

¹⁾ EISENMANN Ch., *Revue de Droit public*, 1928. Dix ans d'histoire constitutionnelle autrichienne, p. 57.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉFORME DU 7 DECEMBRE 1929

CHAPITRE I

La situation politique après 1925

SECTION 1: *Le Ministère Seipel.*

SECTION 2: *Les partis et les formations extra-parlementaires.*

SECTION 1

LE MINISTERE SEIPEL

Le Chancelier Rameck avait été appelé au pouvoir en 1925, pour faire voter les lois constitutionnelles que les socialistes n'avaient pas voulu accepter, venant du « Prêlat ». Mais Rameck, pas plus que Mgr Seipel, ne pouvait réaliser des économies sans imposer des sacrifices. Aussi, son cabinet fut renversé en octobre 1926 à cause du conflit que les fonctionnaires avaient soulevé en demandant une augmentation de traitement. Au même moment d'ailleurs, et c'est aussi une raison de sa chute, les scandales de la Banque Centrale et les caisses d'épargne soulignaient les abus de pouvoir des hommes politiques des provinces et jetaient le discrédit sur les tendances fédéralistes de Rameck.

Les sociaux-démocrates espéraient se servir de ces scandales politico-financiers pour, à l'occasion des élections, battre le gouvernement bourgeois et prendre sa place. Leurs espoirs furent déçus. Le 20 octobre 1926, c'est Mgr Seipel qui fut appelé au pouvoir. Il devait s'y maintenir jusqu'en avril 1929. Pendant ce long ministère, il poursuivit avec un succès inespéré son œuvre de reconstruction avec l'appui de la S. D. N., tout en soutenant la lutte acharnée que ses adversaires menaient autant contre sa personne que contre sa politique.

Cette hostilité dont il fut l'objet, les divergences de vues qu'il rencontra au sein même de sa majorité, l'obstruction que les sociaux-démocrates ne cessèrent de mener au Parlement, parviennent à décourager le Chancelier, par ailleurs

diminué physiquement depuis l'attentat dont il avait été victime. Le 3 avril, il démissionne, ouvrant ainsi une crise qui va durer un mois. Un mois de négociations pénibles entre les deux grands partis n'aboutissent à rien d'autre qu'à constituer à nouveau un cabinet chrétien-social qui va rencontrer la même opposition social-démocrate.

SECTION 2

LES PARTIS

ET LES FORMATIONS EXTRA-PARLEMENTAIRES

Le système autrichien des deux partis mérite une attention particulière. Il représente, en effet, selon Mirkine-Guetzévitch ¹⁾ une variante curieuse et défectueuse de ce système. Entre les socialistes et des réactionnaires chrétiens-sociaux, il n'y a pas ce parti « républicain » sans lequel, dit-il, le régime républicain est voué à la lutte des mouvements extrémistes.

C'est ce qui se produisit en Autriche où les deux seuls partis étaient séparés par des conceptions fondamentales absolument divergentes. Le résultat de cette opposition fut le manque de souplesse et l'incapacité d'action du Parlement; de plus, la population, fidèle à l'Etat, manque de toute confiance dans ses Assemblées. La lutte des deux partis, en Autriche, prend donc figure de lutte des classes, et ce conflit dépasse le cadre de la Constitution. Le caractère spécial de cette organisation des partis risque de mener à la guerre civile. Car si les partis politiques existent au Parlement, à côté d'eux, nous citons encore le Professeur Mirkine-Guetzévitch, « la lutte politique descend dans la rue et crée deux groupes armés similaires: les Heimwehren et le Schutzbund ».

A l'origine de ce mouvement d'auto-défense, nous trouvons la Heimatwehr ²⁾, formation de volontaires constitués dans les provinces immédiatement après la guerre pour parer aux déficiences de l'armée dans la défense des frontières. Par la suite, cette organisation combattit le socialisme qui répliqua par la création d'un corps semblable et dès lors, ce fut entre ces deux formations une lutte sans

¹⁾ MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Revue politique et parlem.*, 10 mars 1930., page 485.

²⁾ Défense de la Patrie.

merci que marquèrent des incidents particulièrement graves. C'est ainsi, qu'en juillet 1927, les jurés acquittent des accusés appartenant au parti de droite qui, au cours d'un défilé d'anciens combattants avaient tiré sur d'autres manifestants et tué deux sociaux-démocrates partisans du Schutzbund. La foule duement excitée incendia le palais de justice. Il aurait fallu, pour arrêter l'émeute, que l'Etat usât immédiatement de son autorité et mobilisât la force armée. Mais c'était le bourgmestre de Vienne qui commandait la police, en vertu de la Constitution. Une grève générale des transports fut décidée. Heureusement, le Heimatschutz, conscient de son rôle de « protection de la Patrie » intervint rapidement et la grève tourna court. Mais ces événements ne furent pas sans conséquences ultérieures : ils rendirent plus actives les forces qui estimaient que la démocratie parlementaire ne convenait pas à l'Etat autrichien et qu'il fallait en venir à bout. Ce fut le début d'une phase décisive pour le mouvement d'auto-défense. A partir de ce jour, le programme de son activité s'orienta davantage vers le champ de bataille politique.

A ce moment, la crise du parlementarisme se faisait plus violente ; le peuple, mécontent, réclamait une réforme profonde de la Constitution. Un projet assez vaste de réformes avait été élaboré par le Chancelier Steeruwitz, successeur de Mgr Seipel. Mais le 24 septembre, le cabinet Steeruwitz démissionnait spontanément « afin de laisser à un autre gouvernement le soin de réviser la Constitution ». De tous côtés, on réclamait un gouvernement énergique. Le Conseil national, sur proposition de la Commission centrale, nomma Chancelier, Schober, ancien préfet de police, qui reçut un accueil enthousiaste, car pour tous, il représentait « une garantie d'ordre et de fermeté » à l'intérieur, et de confiance à l'extérieur. Les pangermanistes, unis aux chrétiens-sociaux et aux agrariens, soulignent la forte proportion de non parlementaires figurant dans ce ministère « qui dépasse ainsi le cadre du Parlement et donne un aperçu de ce que sera la réforme constitutionnelle qui doit donner avant toute chose, au Président de la République, le droit de nommer le gouvernement qui aura de ce fait une plus grande indépendance » ¹⁾.

1) Journaux du 26 décembre 1929. *Bulletin périodique* n° 196.

Une violente lutte allait se déclencher autour de la réforme. Les forces extra-parlementaires, la Heimwehr notamment, dont la popularité allait grandissant depuis 1927 et qui groupait toutes les forces anti-socialistes du pays, insistaient pour une solution immédiate et radicale. La social-démocratie, au contraire, prit nettement position pour le *statu quo*. Mais Mgr Seipel, fort de l'appui de la Heimwehr déclara « qu'une minorité si forte soit-elle ne l'empêcherait pas de réaliser la réforme ». Cette allusion, ainsi que le remarque M. Gordon ¹⁾, était une menace à peine voilée de passer outre à la règle constitutionnelle, d'après laquelle toute modification de la Charte ne pouvait avoir lieu qu'à la majorité des deux tiers des voix du Conseil national. (Article 44 de la Constitution de 1920.)

Devant cette menace, les socialistes préférèrent un accord amiable à une violation ouverte de la Constitution qui serait faite à leurs dépens.

1) GORDON, *op. cit.*, p. 100.

CHAPITRE II

La loi constitutionnelle du 7 Décembre 1929

SECTION 1: *Le renforcement de l'autorité de l'Etat.*

SECTION 2: *Les modifications apportées à l'organisation judiciaire.*

SECTION 3: *La réforme des Assemblées législatives.*

Votée le 7 décembre 1929, après deux mois de discussion, cette loi se présente comme un compromis entre le projet gouvernemental d'inspiration « chrétien-social », dit projet Schober-Vaugoin et l'opposition que lui fit le parti social-démocrate. Nous n'entrerons pas dans les détails de ce projet, ce qui nous forcerait à des répétitions, car l'esprit en a été maintenu. Nous nous contenterons de signaler au passage, les modifications qu'y apporta le texte définitif, à titre de concessions à la social-démocratie.

La révision constitutionnelle que le Gouvernement fédéral propose, disait le Chancelier Schober, au Conseil national, le 20 septembre, a pour but « de réformer la composition des Assemblées législatives de la Confédération, de renforcer l'autorité de l'Etat en général, d'apporter des modifications aux règles, qui régissent la ville de Vienne, de soustraire l'administration et la justice aux influences politiques, et enfin, de fixer les principes constitutionnels sur lesquels l'instruction publique en Autriche sera établie pour l'avenir ». Ce sont là, nettement marqués, les points essentiels de la réforme dont nous allons faire l'analyse.

SECTION 1

LE RENFORCEMENT DE L'AUTORITE DE L'ETAT

Cette formule, que les partis de droite n'ont cessé de préconiser depuis plusieurs années, le Gouvernement l'adopte enfin et la fait passer, du plan des revendications politiques, dans celui des réalisations constitutionnelles.

1° *Elargissement des pouvoirs du Président*

La consolidation de l'autorité de l'Etat sera garantie tout d'abord par l'accroissement des pouvoirs du Président qui doit être l'égal désormais du Parlement. Il faut que la position du Président de la République soit assurée du fait même de son élection et c'est pour ce motif que le gouvernement propose de le faire élire par tout le peuple à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le paragraphe 30, de la loi du 7 décembre 1929, rattaché à l'article 60 de la Constitution de 1920, modifie à peine ce système plébicitaire. Le candidat qui aura obtenu plus de la moitié des suffrages valables sera proclamé élu par le Chancelier fédéral. Si cette majorité n'est pas atteinte, on procède à un deuxième tour de scrutin au cours duquel les suffrages doivent obligatoirement se partager entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix au premier tour.

La durée du mandat présidentiel est portée de 4 à 6 ans. Le Président conserve naturellement tous ses pouvoirs antérieurs, mais en outre, il se voit conférer les attributions qui ne sont plus exclusivement honorifiques. En premier lieu, la loi nouvelle, lui accorde le droit de nommer le Chancelier, et sur proposition de celui-ci, les autres membres du Cabinet. L'article 70 nouveau efface donc la trace de l'expérience de ce parlementarisme rationalisé dont le fonctionnement s'était révélé si défectueux.

Vis-à-vis du Parlement aussi, la situation du chef de l'Etat est nettement améliorée. Le Conseil national perd son caractère permanent. Le Président est chargé de le convoquer en deux sessions ordinaires et le cas échéant en session extraordinaire. Le droit de dissolution du Parlement est accordé au Président et c'est là une prérogative fort importante, malgré qu'il lui soit interdit d'en user une seconde fois pour le même motif, ce qui constitue seulement une limitation sur le papier et non en fait.

Enfin, toujours au détriment des Assemblées, les pouvoirs du Président de la République sont élargis d'une façon considérable à un autre point de vue. Pour maintenir l'ordre et la tranquillité trop souvent troublés, le Président reçoit d'une part le commandement de la force armée dont la disposition appartenait au Conseil national et d'autre part, le droit de rendre des ordonnances ayant force de loi.

Le paragraphe 6 de la loi du 7 décembre 1929 apporte ainsi une dérogation importante à la règle posée dans l'article 18 (1°) « l'administration publique ne peut être exercée que sur la base des lois ». En vertu du troisième alinéa de ce même article, le Président peut désormais édicter des règlements ne modifiant pas les lois constitutionnelles chaque fois qu'il y a lieu d'éviter un dommage public manifeste et irréparable. Ceci, avec l'approbation de la Commission principale et sous réserve de ratification par le Conseil national dans les quatre semaines qui suivent le dépôt de l'ordonnance.

Dans la rédaction du projet Schober-Vaugoin, ce droit dépassait de beaucoup celui de l'article 48 de la Constitution de Weimar et même du trop fameux article 14 de la Constitution de l'Empire d'Autriche. Il n'était limité, ni comme en Allemagne au cas d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics, ni comme dans l'ancienne Autriche, aux périodes de vacances du Conseil national, mais il devait coexister avec le pouvoir législatif du Parlement et avoir presque la même étendue que celui-ci. Les sociaux-démocrates firent une violente opposition à cette partie du projet en proclamant avec indignation que « cette institution d'un pouvoir législatif concurrent attribue au chef de l'Etat, impossible même dans une monarchie constitutionnelle, ne pouvait, dans une République où le Président serait élu par les partis de la majorité, avoir d'autres fonctions que celle d'ôter tout sens à n'importe quelle opposition parlementaire » ¹⁾. Ils obtinrent de limiter ce pouvoir législatif par l'assentiment nécessaire d'une commission intérimaire du Parlement, au cas où le Conseil national n'est pas en session. Quoi qu'il en soit, même dans sa rédaction définitive, l'article 18 n'en confère pas moins au Président de la République, un véritable pouvoir législatif provisoire semblable à celui qui existe en Tchécoslovaquie et en Pologne depuis 1926.

En contre partie de la notable augmentation des pouvoirs du Président et suivant le principe de la réciprocité des formes, la loi de 1929 établit comme corollaire du vote ~~publicitaire~~ du chef de l'Etat, un système de révocation basé plébiscitaire

1) IGNOTUS, *Monde slave*, février 1920, p. 199.

aussi sur la votation populaire. La procédure instituée à cet effet par l'article 60, al. 6, s'inspire visiblement du système allemand mais elle a été rendue encore plus stricte par l'influence des partis de droite. Ce n'est pas, en effet, le Conseil national qui peut décider de la mise en action du referendum, mais l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire la réunion des députés du Conseil national et des représentants du Conseil des pays et des professions (le nouveau Conseil fédéral). Or, comme on l'a remarqué à juste titre ¹⁾, ce dernier corps ne peut être dissous par le Président de la Confédération, le Gouvernement n'est pas responsable devant lui. On ne voit donc pas d'autre explication à l'intervention de ce Conseil dans le débat que le désir des partis de droite de diminuer l'influence du Conseil national, le Conseil des pays et des professions devant être, en raison de son recrutement, beaucoup plus conservateur ».

Le refus de la révocation du Président par le vote populaire est considéré comme un nouveau scrutin et a pour conséquence directe et immédiate, la dissolution du Conseil national.

Le referendum prend donc, en Autriche, comme dans presque toutes les constitutions d'après-guerre (allemande, grecque, tchécoslovaque, lettone), le caractère d'un procédé particulier appelé à jouer non seulement pour le règlement des conflits entre le Président et la Chambre, mais encore pour la révocation du Président.

Nous voyons dès lors, apparaître dans le Droit constitutionnel autrichien, une notion nouvelle: celle de la responsabilité politique du Président de la Confédération qui jusqu'alors n'avait été que pénalement responsable devant la Haute-Cour pour violation de la Constitution.

2° Extension du pouvoir fédéral sur les provinces

La réforme du 7 décembre 1929 consolide, comme nous venons de le voir, d'une part les pouvoirs de l'exécutif; elle renforce, par ailleurs, le pouvoir fédéral par rapport à celui des provinces. C'est ici que le Gouvernement rencontra la plus vive opposition des sociaux-démocrates qui ne voulaient à aucun prix laisser le gouvernement des chrétiens-

¹⁾ GORDON, *op. cit.*, p. 192.

sociaux empiéter sur leur domaine: Vienne-la-Rouge. Ils réussirent à sauvegarder la situation indépendante de Vienne, point essentiel de leur tactique. Mais le pouvoir fédéral ne renonça pas pour cela à exercer son contrôle vigilant et renforcé sur la gestion, l'administration et surtout la police de tous les pays sans exception. La loi constitutionnelle de 1929, consacre l'augmentation des pouvoirs de police de l'Etat fédéral sans avoir pu maintenir toutefois le droit conféré par le projet Schober aux autorités de police de prendre des règlements de nécessité. « Accepter cela, avaient déclaré les sociaux-démocrates, serait se suicider ».

Par ailleurs, les dispositions sur les attributions de la Cour des Comptes et la compétence du Ministre fédéral de l'Instruction publique sont faites aussi pour limiter les prérogatives de Vienne.

SECTION 2

LES MODIFICATIONS APPORTEES A L'ORGANISATION JUDICIAIRE

La réforme de 1929 s'efforce de soustraire l'administration de la justice aux influences politiques. C'est ainsi que la juridiction en dernière instance dans les actions intentées contre l'administration pour abus de pouvoir appartiendra à des tribunaux contentieux administratifs qui devront être constitués par les administrations compétentes. Les membres de ces tribunaux seront indépendants en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions.

D'après l'article 134, le Président et le Vice-Président, ainsi que les membres de la Haute-Cour administrative sont nommés par le Président de la République sur propositions du Gouvernement fédéral. Ce sont tous des juges professionnels (article 134 8°).

Cette Haute-Cour administrative ainsi que la Haute-Cour constitutionnelle est soustraite à la politique seulement en ce sens que les membres du Parlement et des Diètes ne peuvent y être nommés.

Toutes ces concessions faites aux principes autoritaires l'étaient du même coup au principe centraliste. Celui-ci en

reçoit une autre par la transformation du Conseil fédéral en Conseil des pays et des professions.

SECTION 3

LA REFORME DES ASSEMBLÉES LEGISLATIVES

Un autre but de la réforme était la restriction du rôle prédominant du Parlement et surtout des partis parlementaires. Cet amoindrissement est réalisé d'abord, nous l'avons vu, par la suppression du caractère permanent des Assemblées et la création de plusieurs sessions annuelles, ensuite et surtout par la transformation de l'ancien Conseil fédéral en Conseil des pays et des professions: *Laender-und-Standerat*.

Depuis de nombreuses années, le parlementarisme traverse une crise: c'est une question mille fois rebattue car elle n'est pas spéciale à l'Autriche. On réclame avec de plus en plus de force que la représentation des partis politiques soit remplacée ou complétée par celle des intérêts corporatifs.

Mais le Gouvernement autrichien n'était pas en mesure d'établir les forces numériques des corporations entrant en ligne de compte, ni l'importance que ces corporations possédaient au point de vue économique. Il se borna donc à prévoir la création, à côté du Conseil national, d'une deuxième Chambre corporative.

Les articles 24 et 35 nouveaux qui ont trait à ce *Laender-und-Standerat* sont assez laconiques; ils se contentent de dire qu'il se divise en Conseil des provinces composé des représentants des Diètes des pays et Conseil des professions, comprenant les délégués des groupes professionnels. Mais ni la composition, ni le principe de son organisation ne sont établis. Ce soin est réservé à une loi constitutionnelle spéciale. En attendant, le paragraphe 35 de la loi de transition décide que l'ancien Conseil fédéral demeure en fonctions.

La réforme de 1929, ainsi que le déclarait le rapporteur Schuschnigg, à la Commission constitutionnelle, laisse à l'Autriche son caractère de République démocratique. Toutefois, et en cela elle ne fait que suivre la tendance générale

des constitutions d'après-guerre à renforcer le pouvoir exécutif, elle tend à transformer une démocratie purement parlementaire en un Etat libre parlementaire et « présidentiel ».

Mais cette révision, comme celle effectuée en Pologne au cours de 1925, n'est-elle pas anticipée? Et la balance qui penchait du côté des Assemblées ne risque-t-elle pas de s'incliner brutalement du côté de l'exécutif, au lieu de se maintenir dans un juste équilibre?

CHAPITRE III

L'orientation de la vie politique après la réforme de 1929

SECTION 1: *L'échec de la Réforme.*

SECTION 2: *Les premiers conflits entre le Gouvernement et l'Assemblée.*

SECTION 1

L'ECHEC DE LA REFORME

Pendant tout le temps que le ministère Shober qui avait voté la réforme se maintint au pouvoir, la politique intérieure de l'Autriche suivit un cours relativement paisible et se déroula à peu près normalement dans le cadre parlementaire. Phénomène curieux, il semble que le seul fait d'avoir réalisé sur le papier l'affaiblissement de l'omnipotence parlementaire et le renforcement de l'exécutif eut pour effet de calmer les esprits et de régulariser le fonctionnement de l'Assemblée. Car, il faut le constater, aucune des idées fondamentales de la réforme ne fut appliquée. C'est ainsi qu'il ne fut pas possible de limiter la durée des sessions parlementaires comme le prévoyait l'article 28. De même, les lois constitutionnelles qui devaient organiser le Conseil des pays et des professions ne voient pas le jour, et, faute de pouvoir trouver une exacte définition du mot « Stand » — qui serait un « ordre » plutôt qu'une profession — la transformation du Conseil fédéral en *Laender und staenderat* est restée lettre-morte, si bien que l'ancien Bundesrat est demeuré tel que l'avait organisé la Constitution de 1920.

En ce qui concerne la Cour de justice constitutionnelle, le nouveau système qui, dans l'esprit de la réforme devait soustraire la haute juridiction aux influences politiques, fut appliqué de telle sorte que le résultat obtenu fut inverse. En effet, après avoir été dissoute, en violation de l'indépendance de l'ordre judiciaire, la Haute-Cour fut remaniée

suivant le bon plaisir du gouvernement et convoquée pour le 15 février 1930.

Quant au Président de la République, il devait rester en fonctions jusqu'en 1932. En février 1931, le Gouvernement fixa les élections pour la présidence de la République au 18 octobre 1931.

Les partis avaient déjà ouvert la campagne électorale lorsqu'on s'aperçut que l'élection par le peuple telle que l'avait prévue la loi constitutionnelle de 1929 occasionnerait non seulement une dépense formidable de temps et d'argent, mais surtout qu'aucun des candidats des partis bourgeois n'avaient de chances sérieuses de l'emporter. Si bien que, ces partis redoutaient de voir la réforme qu'ils avaient tant désirée se retourner contre eux et faire accéder à la présidence de la République, un socialiste. D'un commun accord, ils décidèrent alors d'en revenir au système de 1920. Le 30 septembre, le Conseil national, réuni en session extraordinaire vota la modification constitutionnelle nécessaire à ce revirement subit. Et le 9 octobre 1931, le Président Miklas fut réélu par l'Assemblée fédérale, comme il l'avait été en 1928.

La réforme de 1929 s'avérait une fois de plus inopérante. Après elle, le Président de la Confédération continue de remplir sagement des fonctions purement honorifiques, sans faire usage des larges pouvoirs qu'elle lui avait conférés. Toutefois, le 1^{er} octobre, sous la pression du Gouvernement de minorité — son œuvre qu'il se devait de défendre — il fut obligé de prononcer la dissolution du Conseil national, ouvrant ainsi la lutte entre le Gouvernement et l'Assemblée.

SECTION 2

LES PREMIERS CONFLITS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET L'ASSEMBLEE

Depuis l'été de 1930, des dissensions apparaissaient dans le parti chrétien-social et jusqu'au sein du Gouvernement, entre l'aile droite de Seipel-Vaugoin et l'aile gauche, représentée par le Chancelier Schober. De violentes discussions au sujet de la nomination au poste de Directeur général des Chemins de fer fédéraux, d'un haut fonctionnaire con-

damné récemment pour malversations, accentuèrent cette tension qui aboutit le 25 septembre à la démission du cabinet Schober. Devant la rupture de la coalition bourgeoise impossible à reformer, le Président de la Confédération chargé pour la première fois de désigner le nouveau Chancelier, se trouva fort embarrassé. Vaugoin, pressenti, ne parvint à constituer qu'un gouvernement de minorité qui fut incapable de se maintenir bien longtemps, malgré les soins dont il fut entouré. En effet, pour lui éviter un vote de défiance, dès son premier contact avec l'Assemblée, le Président prononça immédiatement, en violation de l'article 70, al. 3 de la Constitution remaniée, la dissolution du Parlement et ordonna des élections nouvelles.

Les chrétiens sociaux avaient compté sans doute sans leurs ennemis, les sociaux-démocrates, qui surent exploiter à fond, dans leur campagne électorale, les mesures très discutables au point de vue constitutionnel, prises par le Gouvernement : dissolution des Assemblées, confiscation des journaux de l'opposition, etc... Avant même que le Conseil national, issu de ces élections se réunit, le ministère Vaugoin comprit qu'il était parfaitement inutile d'insister. Et ce fut de nouveau, pendant quelques jours, une période d'incertitude durant laquelle les partis bourgeois, dosant les influences, les concessions réciproques, aboutirent à former, contre la social-démocratie, une coalition d'éléments plus ou moins hétérogènes : le ministère Ender.

Ses débuts furent relativement calmes ; à force de patience, il parvint à négocier avec l'opposition social-démocrate, la compensation financière entre la Confédération et les pays, à vrai dire dans un sens très onéreux pour Vienne.

La situation économique et financière était à ce moment très grave. La preuve en est la faillite de la Créditanstalt survenue au printemps de 1931. Le Chancelier Ender « homme d'Etat sage et réfléchi », parvint à circonscrire les suites d'une pareille catastrophe.

Sans cesse arrêté par les discussions parlementaires, il ne se laissa pas décourager et obtint finalement les engagements nécessaires au renflouement de la Banque. Ce n'était pas chose facile, car les grandes puissances qui venaient d'apprendre le projet d'union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche étaient mal disposées en faveur de cette der-

nière. A raison de ces difficultés et affaibli par de nombreuses démissions individuelles diversement motivées, le cabinet Ender démissionnait le 16 juin 1931.

Les efforts pour la constitution d'un nouveau Gouvernement se heurtèrent à des difficultés accrues; le très démocratique Chancelier Ender ne voulait prendre le gouvernement et assumer la responsabilité d'une réforme de budget nécessitée par la reconstruction de la Credistanstalt, que si le Parlement lui octroyait de larges pouvoirs. Celui-ci ne comprit pas la gravité du moment. Ainsi que l'a fait remarquer plus tard le Chancelier Schuschnigg, « il eut pu relever son prestige par un sage désistement, il n'en tint pas compte et hâta sa chute ».

Mgr Seipel, sollicité, essaya de constituer un cabinet de concentration; mais il se heurta, comme toujours, aux exigences des sociaux-chrétiens et ne reçut aucun appui des pangermanistes. Le 20 juin, le Docteur Buresch constitua un cabinet du centre qui fut immédiatement attaqué, tant par l'extrême gauche que par l'extrême droite.

En janvier 1932, les pangermanistes passent dans l'opposition avec le Vice-Chancelier Schober dont la politique germanophile avait mécontenté les chrétiens-sociaux. Le Gouvernement Buresch devient alors un cabinet de minorité appuyé uniquement sur les chrétiens-sociaux et les agrariens. Durant cette période, la situation de l'Autriche n'était pas brillante: la crise économique s'y faisait sentir très durement; le déficit budgétaire ne cessait d'augmenter tandis que l'inflation et le chômage causaient un mécontentement général.

Le 7 août, le Gouvernement se décidait à prier le Conseil de la S. D. N. « d'examiner la situation de l'Autriche et de rechercher les moyens d'y porter remède ». De son côté, le Conseil national, décidé enfin à appliquer des mesures sévères pour rétablir l'équilibre budgétaire « autorisa le Gouvernement fédéral à établir, avec l'assentiment de la Commission principale, et pour le temps de la crise, des ordonnances qui modifient la loi en matière de système monétaire et d'organisation de crédit ».

Malgré cela, le mal empirait; le 16 février, le Chancelier démissionnait après avoir lancé un nouvel S. O. S. aux grandes puissances et à la S. D. N.

Comme Mgr Seipel, en 1922, Dollfuss parvint au pouvoir en 1932, à un moment où tout semblait perdu. Mais il y apportait lui aussi une volonté fermement résolue d'en finir avec les crises gouvernementales et les luttes électorales qui épuisaient le pays. Peut-être ne songeait-il pas encore à la suppression du Parlement ou à d'autres solutions radicales propres à terminer la crise de la démocratie. Il s'employa d'abord seulement à rallier les partis; mais, devant leur résistance et les difficultés de toutes sortes qu'il rencontra, il comprit que la crise était plus grave qu'il ne l'avait pensé et affectait la forme de l'Etat. Si bien qu'il fut obligé de dépasser dans la pratique les modifications, pourtant à première vue, suffisantes, que la loi du 7 décembre 1929 avait apportées à la Constitution de 1920, dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif.

L'équilibre va être rompu à nouveau, mais cette fois, au profit de l'exécutif, et l'Autriche va vivre quelques années sous un régime extra-constitutionnel.

De 1932 à 1934, conduite par Dollfuss, elle cherche sa voie.

TROISIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION CORPORATIVE
DU 1^{er} MAI 1934

CHAPITRE I

L'élaboration de la révision

SECTION 1: *Lutte entre le Gouvernement et le Parlement.*

SECTION 2: *Le 18 brumaire de Dollfuss.*

SECTION 3: *La politique du réveil autrichien.*

SECTION 4: *Le mécanisme de la révision.*

La Constitution du 1^{er} mai 1934 est souvent dénommée « Constitution Dollfuss ».

La Constitution de 1920, dont personne cependant n'ignorait l'auteur, n'a jamais porté le nom de Kelsen.

Cette constatation qui paraît de pure forme, cache en réalité une grande différence d'esprit. En effet, tandis que les savantes théories de Kelsen durent céder parfois devant la nécessité d'arriver à un compromis entre chrétiens-sociaux et sociaux-démocrates, les idées de Dollfuss passèrent d'un seul bloc, sans concession à l'opinion adverse, pourtant redoutable, dans la Constitution de 1934, qui est aussi l'œuvre d'un seul parti: le parti chrétien-social, symbolisé par son chef, et la consécration de la dictature de fait qu'il exerce depuis un an.

SECTION 1

LUTTE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

Après quinze jours de négociations laborieuses, le Docteur Dollfuss qui avait été jusque là Ministre de l'Agriculture, arriva le 21 mai 1932 à constituer un ministère disposant au Conseil national d'une faible majorité mais d'une majorité tout de même. Il s'appuyait non seulement sur les chrétiens-sociaux et sur les agrariens, mais sur le Heimat-bloc, fraction du Heimatchutz, qui s'était séparée du bloc bourgeois pour s'ériger en parti et poser sa candidature aux élections de 1930.

La présence de cette fraction au Conseil national prit aux heures graves, une importance décisive: Dollfuss devait s'en apercevoir bien souvent par la suite. Par contre, le Gouvernement avait en face de lui une opposition très sérieuse formée par les socialistes et les panallemands.

Au Conseil fédéral, il était nettement en minorité, car depuis les élections d'avril 1932, les nationaux-socialistes y étaient représentés.

En raison de cela, et par suite de droit de veto du Conseil fédéral, utilisé systématiquement contre Dollfuss, il s'ensuivait que chaque projet de loi devait être voté deux fois par le Conseil national, ce qui retardait et compliquait singulièrement le travail.

Les premiers mois du ministère ne furent donc que combats et discussions parlementaires. Des hasards imprévisibles que l'on a pu qualifier de providentiels, et aussi — on ne doit pas le nier — une ténacité invraisemblable, aidèrent Dollfuss à conjurer le péril qui menaçait de nouveau son pays. Le Chancelier Schuschnigg a écrit ¹⁾ que 1932 avait été l'exacte réplique de 1922. Il s'agissait encore en effet de sauver l'Etat.

Le succès que Dollfuss rapporta de la Conférence de Lausanne, avec la promesse d'un prêt de 300 millions de shillings aurait dû calmer ses ennemis. Bien au contraire, parce qu'il imposait à l'Autriche, en contre-partie de cet emprunt, des mesures de contrôle considérées comme deshonorantes, l'opposition redoubla de violence dans les rangs des sociaux-démocrates; elle se manifesta même au sein de la majorité gouvernementale.

Si bien que le vote du traité de Lausanne donna lieu au Conseil national à une séance dramatique. Ce ne fut que grâce à un concours de circonstances extraordinaires (la mort d'un député et la maladie d'un autre) que Dollfuss parvint à l'obtenir; mais lassé de cette lutte constante, il résolut d'y mettre fin rapidement.

Il commença par s'assurer l'appui de la droite en nommant secrétaire d'Etat chargé de la sécurité publique, le major Fey qui ne cachait pas ses opinions antidémocratiques. Ensuite, exhumant une vieille loi de guerre du 24 juillet 1917, qui autorisait le Gouvernement à prendre des

1) SCHUSCHNIGG, Autriche, ma Patrie.

ordonnances en matière économique, et qui avait été maintenue par la Constitution de 1920 (art. 17 de la loi de Transition), il s'en servit comme d'un moyen commode pour gouverner sans le Parlement et souvent même contre lui.

Pour première expérience, il fit publier le 1^{er} octobre 1932 par le Ministre de la Justice, une ordonnance dont l'objet ne pouvait pas être discuté. Mais la réaction n'en fut pas moins très vive, car le Conseil national, sentant venir l'orage, veillait jalousement sur ses prérogatives.

En l'espèce, il ne manquait pas d'arguments pour défendre celle qu'on essayait de lui enlever. Mais la raison du plus fort est toujours la meilleure, et le Gouvernement opposait à toute la logique juridique de l'Assemblée, un seul argument de forme: la loi de 1917 n'ayant pas été expressément abrogée, il était libre de s'en servir. La Haute-Cour constitutionnelle soutint le Gouvernement en s'abstenant de vérifier la conformité à la Constitution de l'ordonnance publiée en vertu de la loi de 1917.

SECTION 2

LE 18 BRUMAIRE DE DOLLFUSS

Au début de 1933, une occasion merveilleuse se présenta au chancelier Dollfuss de mettre fin d'un seul coup à la lutte qui se poursuivait entre le Gouvernement et l'Assemblée et d'arrêter la vague croissante du national-socialisme qui commençait à prendre une extension inquiétante.

Sans doute, le Chancelier Dollfuss guettait-il cette occasion et attendait-il le moment propice pour dissoudre le Conseil national.

Or, il n'eut même pas cette initiative à prendre; ce fut le Conseil national lui-même qui, par une faute de tactique certaine, se mit dans l'impossibilité de continuer à tenir son rôle. En effet, le 4 mars 1933, le Conseil national se trouvait réuni en séance extraordinaire et discutait des mesures de répression qui seraient appliquées contre les meneurs d'une grève de cheminots quand, sur une motion des panallemands prévoyant que les grévistes de mars 1933 seraient traités avec la même indulgence que ceux de juillet 1927, le vote fut ouvert. Et, comme cela se produisait assez fréquemment, il s'équilibra à une voix près: 81 con-

tre 80. Mais alors, un violent conflit de procédure éclata, les chrétiens-sociaux prétendirent faire annuler un bulletin en duplicata pour faire rejeter la motion, par égalité de voix. Le Président socialiste Renner donna sa démission au milieu d'un grand tumulte.

Le deuxième Président, Ramek, ne pouvant rétablir le calme, en fit de même, immédiatement suivi par le troisième Président, Straffner. Ainsi, comme l'ont remarqué les théoriciens de Droit constitutionnel, on ne peut pas dire que le Conseil national ait été dissous. Il était inutile dans de telles circonstances de prononcer la dissolution, car seuls le Président et le Vice-Président qui pouvaient le convoquer, s'étaient démis de leurs fonctions, sans songer aux conséquences de leur acte.

Bien vite, ils se rendirent compte de leur faute; mais Dollfuss ne perdit pas une minute: tout de suite, il lança un appel au peuple.

« L'Assemblée législative de la République autrichienne, disait-il, est paralysée et incapable d'agir par suite de la démission de ses Présidents. Mais la direction de l'Etat n'incombe pas seulement au législatif, mais aussi au Chef de l'Etat et au Gouvernement. Celui-ci n'est pas touché par la crise parlementaire qui a été provoquée sans qu'il y participe. Il est au contraire résolu à remplir tous ses devoirs envers le Peuple et la Patrie » ¹⁾.

Et il interdit comme illégale toute nouvelle convocation du Nationalrat. Malgré cela, le Président Straffner convoqua le Conseil national pour le 15.

Le Chancelier essaya bien d'arrêter les convocations, mais en vain..., les députés socialistes s'étaient juré de tenir une séance, ne serait-ce que d'une minute.

C'est ce qui se produisit en fait car, sitôt réunis dans la salle du Conseil national, les députés de l'opposition se virent délogés par la police. C'est ce que l'organe démocrate appelle le « 18 Brumaire de Dollfuss ». La vie parlementaire fut dès lors momentanément suspendue.

Cette mesure d'autorité prise contre le Conseil national frappait directement les sociaux-démocrates, mais aussi atteignait les nationaux-socialistes dont le mouvement

¹⁾ Proclamation de DOLLFUSS, publiée par le *Bulletin périodique*, n° 219.

prenait depuis l'avènement d'Hitler au pouvoir en Allemagne, une extension considérable.

En écartant ainsi de la vie politique le Conseil national, Dollfuss opposait, temporairement il est vrai, une force d'inertie à la vague croissante du national-socialisme. Car n'étant pas encore représenté au Conseil national, il réclamait avec d'autant plus de force de nouvelles élections, que dans les Diètes provinciales, il avait progressé d'une façon très marquée. Ces assemblées provinciales, grâce à la collusion des nazis et des socialistes ne cessaient de voter des motions contre la politique gouvernementale.

Mais Dollfuss, en inaugurant le 7 mars, une politique autoritaire, n'était pas guidé par des considérations personnelles comme le lui reprochaient ses adversaires. Il avait, au contraire, en vue, une noble tâche à laquelle il consacra toutes ses forces et sacrifia sa vie: sûr de sa mission, il resta au pouvoir pour la remplir intégralement.

SECTION 3

LA POLITIQUE DU « REVEIL AUTRICHIEN »

C'est au Congrès du parti chrétien, tenu à Salzbourg, au mois de mai, que Dollfuss, dans un magnifique discours, exposa les points essentiels de son programme; il annonçait « une rénovation complète de la vie sociale qui ferait de l'Autriche un Etat libre et indépendant ».

Mais avant de construire, il importait d'éliminer les facteurs de désordre. Avec une rare énergie, Dollfuss entreprit donc la lutte contre les deux grands éléments de trouble: la social-démocratie d'une part et le national-socialisme de l'autre. S'appuyant encore sur la fameuse loi de guerre, il prit toute une série de décrets-lois ¹⁾ qui visaient à restreindre l'autorité des partis en réduisant la liberté de la presse et le droit de réunion et en interdisant aux membres de la Haute-Cour nommés par les partis de l'opposition de prendre part aux séances. Les garanties constitutionnelles étaient de ce fait pratiquement suspendues. De même que la responsabilité ministérielle.

Un tel régime « d'inconstitutionnalité » n'était que pro-

1) *Annuaire interparlementaire*, 1934, p. 28.

visoire, mais le principe d'autorité devait demeurer. Dès le mois de mai, en effet, Dollfuss annonçait une grande réforme de la Constitution. Parlant du Concordat qu'il venait de signer avec le Saint-Siège, et qui d'ailleurs n'entra en vigueur qu'avec la Constitution elle-même, il déclara : « Nous ferons de certains principes essentiels du Concordat, non seulement l'objet d'un traité d'Etat, mais des éléments de la Constitution nouvelle, et la base de la vie constitutionnelle de l'Autriche ».

Pendant ce temps, le Docteur Rehr! préparait un projet de constitution qui prévoyait « la création d'un conseil corporatif possédant le droit de légiférer sur toutes les questions économiques, à côté du Parlement qui ne s'occuperait que des questions politiques et culturelles ».

Le 18 juillet, le Chancelier Ender était nommé ministre, sans portefeuille chargé de mettre au point la réforme constitutionnelle et administrative.

Le 21 septembre, le cabinet Dollfuss était remanié dans un sens plus autoritaire. Il devenait une coalition des divers fronts et organisations de combat dans la lutte à mort engagée avec le national-socialisme « pour la défense et la sauvegarde de l'Autriche libre et indépendante ».

Le Conseil national ne fonctionnant plus, une majorité parlementaire n'avait même pas paru nécessaire, à un moment où le Gouvernement avait surtout besoin d'hommes énergiques pour maintenir l'ordre souvent troublé par les émeutes nazis. En octobre, le Chancelier est victime d'un attentat. Il s'en sort indemne, avec un prestige encore accru, et une volonté plus affirmée de mener à bien son œuvre.

Et tandis qu'il crée une formation militaire auxiliaire (le schutzkorps) destiné à être une réserve de police, qu'il établit des camps de concentration pour les détenus politiques, le Gouvernement nomme une Commission de constitution chargée d'élaborer rapidement un texte susceptible de faire entrer dans la voie des réalisations pratiques les conceptions du Chancelier.

En janvier 1934, un projet est prêt. Il est présenté au Président de la République Miklas et au Chancelier Dollfuss. Il semble qu'on touche au but, lorsque, nouveau coup de théâtre, le 11 février, le conflit latent entre la social-démocratie et le Gouvernement éclate brusquement et dégénère

très vite en conflit armé, dans la capitale et plusieurs villes de provinces ¹⁾. Avant même qu'on ait eu le temps de réaliser ce qui se passait, les troupes gouvernementales et le Heimwehren intervenaient pour réprimer l'insurrection. La grève générale qui avait été décidée échoue complètement, tandis que l'état de siège est proclamé. Profitant de la circonstance, le Gouvernement s'empresse de dissoudre le parti social démocrate et de confisquer ses biens.

En raison de ces événements et de l'écrasement de la social-démocratie expulsée de la municipalité viennoise, il fallut apporter certains remaniements au projet de la Commission. Cela n'apporta qu'un retard de quelques jours.

En mars, le calme rétabli, le Conseil des Ministres prit connaissance du nouveau projet, et, à partir de ce moment, siégeant presque quotidiennement jusqu'à une heure avancée de la nuit, il entreprit la mise au point de la Nouvelle Constitution.

SECTION 4

LE MECANISME DE LA REVISION

Le fait que l'Autriche, depuis le 7 mars 1933, vit sous un régime autoritaire inconstitutionnel, n'empêche pas que le Gouvernement ait voulu donner un semblant de légalité au vote de la Nouvelle Charte. Le 24 février, un décret-loi — parmi tant d'autres — convoque donc le Conseil national pour le 30 avril, afin de ratifier la nouvelle Constitution.

Au jour dit, sous la présidence de Rameck, le Conseil national se réunit, composé seulement des membres représentant les partis gouvernementaux, car les 72 députés du parti social-démocrate dissous sont naturellement absents. Un député pangermaniste tente alors de soulever un conflit en faisant remarquer que la séance est illégale. Mais le Conseil passe outre et adopte sans discussion les 470 décrets-lois rendus depuis le 7 mars, parmi lesquels est compris

1) *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1934, p. 523.

celui relatif à la Constitution nouvelle ¹⁾. En même temps, il vote une loi donnant pleins pouvoirs au Gouvernement pour l'application de cette Constitution.

Cette loi est très brève. L'article premier apporte une modification à la procédure de révision prévue par l'article 44 de la Constitution de 1920 en supprimant le paragraphe 2 qui prévoyait le referendum obligatoire en matière constitutionnelle. Les articles 2 et 3 sont l'objet essentiel de la loi: ils autorisent le Gouvernement à promulguer la Constitution nouvelle et prononcent la fin des fonctions du Conseil national et du Conseil fédéral dont les attributions passent au gouvernement fédéral.

Enfin, le Conseil national se déclare dissous.

Cette manière de procéder au vote en l'absence de l'opposition, et d'abroger à l'aide d'un simple décret-loi une procédure formellement prévue par la Constitution, nous semble très discutable au point de vue juridique. La seule excuse est sans doute l'importance du but poursuivi, qui ne permettait guère le choix des moyens.

La Constitution votée, régulièrement ou non — peu importe — est publiée dans le n° 70 de *Bundesgesetzblatt* du 30 avril 1934. Elle doit entrer en vigueur le lendemain 1^{er} mai. Ce jour-là, une cérémonie solennelle se déroule au stade de Vienne au milieu d'une grande manifestation de la jeunesse; la Constitution est proclamée officiellement, tandis que se déroule un défilé symbolique des corporations récemment formées.

1) *Annuaire interparlementaire* 1935, p. 30.

CHAPITRE II

Etude analytique de l'organisation de l'Etat

SECTION 1: *Les principes généraux et les droits des citoyens.*

SECTION 2: *Le Pouvoir législatif.*

SECTION 3: *Le Pouvoir exécutif.*

SECTION 4: *L'organisation administrative et les organes de contrôle.*

La Constitution du 1^{er} mai 1934, dont nous venons d'étudier l'élaboration est née, dans des circonstances particulièrement agitées.

Comme le Président du Conseil d'Etat, M. Hoyos, le déclara lors de la séance d'ouverture, il s'agissait de mener le combat sur plusieurs fronts à la fois, contre les attaques perfides menées de l'intérieur et de l'extérieur contre la liberté et l'indépendance de la Patrie et aussi contre les phénomènes de dégénérescence et de décomposition d'une démocratie ennemie du Peuple et de l'Etat ¹⁾.

Les constituants de 1934 brisèrent donc avec l'esprit de la Constitution de 1920. Cependant, comme tout n'était pas inacceptable dans celle-ci, surtout après la révision, dans le sens « autoritaire » de 1929, ils reprirent les cadres mêmes du régime, moyen commode de masquer la dictature inavouée qu'ils consacrèrent.

Une analyse détaillée de la Constitution de 1934 va nous montrer l'apport nouveau de celle-ci et les emprunts — à vrai dire plus de forme que de fond — qu'elle a fait à la Constitution de 1920.

SECTION 1

PRINCIPES GENERAUX ET DROITS DES CITOYENS

Avec ses 182 articles (35 de plus que la Constitution de 1920), la Constitution du 1^{er} mai 1934 laisse encore irreso-

1) Cité par le *Bulletin périodique* de 1920, n° 225.

lues des questions essentielles jusque dans le statut des principaux organes qu'elle crée. Une loi de transition doit combler ces lacunes. Publiée le 19 juin, celle-ci prévoit encore des délais d'application; il est certain qu'un bouleversement si complet de la vie sociale ne peut s'opérer en un jour.

A l'inverse de la Constitution de 1920, qui avait voulu rompre avec le passé, celle de Dollfuss remet en honneur les traditions nationales. Déjà le préambule nous ramène au temps des constitutions « octroyées » par l'Empereur chrétien: « Au nom de Dieu Tout-Puissant de qui émane tout droit, le peuple autrichien reçoit pour son Etat fédéral chrétien allemand la constitution suivante basée sur le principe corporatif ». Dans l'article premier, il n'est plus question de la République « démocratique »; ce mot « qui rappelle l'origine de certaines formes politiques issues de la Révolution française » est rayé du vocabulaire nouveau. L'Autriche sera intitulée tout bonnement Bundestaat, Etat fédéral dont l'emblème redevient l'aigle bicéphale répudié par les constituants de 1920.

A part ces quelques modifications, qui bien que de pure forme sont révélatrices de tendances nouvelles, les dispositions générales qui constituent le Chapitre I (art. 1 à 15) sont demeurées intactes.

Nous y retrouvons les mêmes principes: reconnaissance du droit des gens comme partie intégrante de la loi fédérale; subordination de l'administration aux lois... et les mêmes bases de l'organisation de l'Etat.

Les organes exécutifs suprêmes en tête desquels vient naturellement le Président de la Confédération se voient adjoindre le Président de la Cour des Comptes et le Bourgmestre de Vienne. Ils dirigent les organes hiérarchiquement inférieurs qui sont responsables devant eux et doivent se prêter un mutuel concours.

Entre la Confédération et les provinces, l'entente doit être parfaite. Pour l'assurer, la Constitution prévoit d'une façon minutieuse la répartition des compétences entre l'Etat et les pays. Cette répartition qui fait l'objet du Chapitre III diffère peu de celle que la Constitution de 1920 avait établie. A sa base, le même principe est maintenu: « Toute matière que la Constitution ne déclare pas expressément réservée à

la législation et à l'exécution fédérale demeure dans les attributions des pays ». En fait, l'Etat a, de plus en plus, tendance à étendre ses pouvoirs. C'est ainsi que la matière de l'instruction et de l'éducation pour laquelle les constituants de 1920 n'avaient pu obtenir un accord entre les tendances adverses est presque tout entière attribuée à la compétence de la Confédération. L'article 37 reconnaît, en effet, à celle-ci, le droit de législation pour les écoles supérieures, secondaires, professionnelles. En outre, c'est la Confédération qui a la haute surveillance sur l'ensemble de l'organisation de l'enseignement, de l'éducation et de la culture du peuple », art. 37, 3^e alinéa.

En ce qui concerne la participation des provinces au pouvoir exécutif, cette tendance est encore plus marquée: les pays voient leur rôle sensiblement réduit par l'ingérence toujours accentuée de l'Etat et des fonctionnaires fédéraux dans des matières qui leur étaient autrefois réservées.

Cette mise en tutelle ne doit pas nous surprendre: elle est absolument conforme à l'esprit général de la Constitution qui a retenu le principe fédéraliste, comme une concession inévitable aux droits et aux attributions historiques des provinces, mais seulement dans la mesure où il ne contrariait pas le principe autoritaire qu'il s'agissait avant tout de rétablir dans la loi comme il l'était déjà en fait.

La même remarque peut s'appliquer aussi bien aux droits généraux des citoyens. La proclamation des droits généraux des citoyens de l'Etat, ainsi est intitulé le Chapitre II, n'est, en effet, que la restriction sévère bien qu'inavouée des libertés accordées en 1867. Ainsi, l'art. 16 reconnaît encore l'égalité des citoyens devant la loi — qui peut être supprimée seulement dans la mesure où des motifs positifs le justifient.

Mais qui sera chargé d'apprécier ce « Sachliche Gründ », ces raisons objectives, sinon le bon plaisir du Gouvernement?

De même, on peut croire que la Constitution nouvelle accorde à tous la libre accession aux emplois publics lorsqu'on lit dans ce même article 3: « Tous les citoyens fidèles à leur Patrie qui remplissent les conditions pres-

crites ». Oui, mais que signifie « fidèles à leur Patrie » ?

Enfin et surtout, lorsqu'elle proclame la liberté d'expression des opinions, elle prévoit immédiatement une censure préalable de la presse, du théâtre, de la radio, des cinémas et autres manifestations publiques analogues. Ceci pour empêcher les atteintes à la paix, à la sécurité et à l'ordre publics ou aux lois pénales et afin de prendre toutes mesures pour sauvegarder les intérêts du peuple et de l'Etat.

Quant à l'exercice de la religion, au contraire, la liberté reconnue est très grande : « N'importe quelle pratique religieuse peut être publique, à la seule condition de n'être pas inconciliable avec l'ordre public ou les bonnes mœurs ». Une préférence très marquée est cependant accordée à la religion catholique qui revêt ainsi en quelque sorte le caractère de religion d'Etat et dont la réglementation est contenue dans le Concordat signé avec le Saint-Siège en 1933. « Toute église et association religieuse légalement reconnue a le droit de donner à ses adeptes dans les écoles, une instruction religieuse et même d'exercer sur celles-ci une surveillance directe ».

Par ailleurs, la science et son enseignement sont libres, le rôle de l'Etat se bornant à encourager la science et les arts.

Ces dispositions sont conformes au caractère chrétien de la Constitution qui ne découle pas seulement de la situation légale très avantageuse qu'elle a établi en faveur des sociétés religieuses en général et de l'Eglise catholique en particulier ; les 182 articles sont directement inspirés de l'Encyclique *Quadragesimo anno* et imprégnés de cet esprit de charité sociale dont le Pape Pie XI recommandait tant la pratique à l'univers entier ¹⁾.

Enfin, après avoir reconnu le droit pour tous les citoyens de la Confédération de choisir librement leur profession et de s'organiser en corps professionnels, la déclaration des droits généraux des citoyens proclame la propriété inviolable et le droit pour chacun d'acquérir des biens-fonds et d'en disposer librement.

En conclusion, nous ne remarquons dans la Déclaration autrichienne de 1934, aucune innovation sensationnelle, même pas une influence lointaine de la socialisation des

1) *Revue des Sciences politiques* 1934, p. 362.

droits individuels ¹⁾, telle que l'ont pratiquées les Constitutions yougoslave, tchécoslovaque, roumaine ou même, dès 1919, celle de Weimar, dont le fameux article 55 mettait la répartition du sol sous le contrôle de l'Etat et qui consacrait effectivement le droit au travail et le rôle industriel de l'Etat. La Constitution de 1934 n'a donc pas répudié tous les principes de 1789, malgré la réaction qu'elle manifeste par ailleurs contre les idéologies révolutionnaires.

SECTION 2

LE POUVOIR LEGISLATIF

« Le trait essentiel de la Constitution nouvelle, a écrit le Professeur Mirkine-Guetzévitch, est qu'elle rompt définitivement avec le suffrage universel, et on peut même dire, avec la représentation politique tout court.

» La Constitution de l'an VIII, en France, était beaucoup plus démocratique, en ce qui concerne le principe de la représentation, que ce document inouï du régime autoritaire » ²⁾.

Nous allons voir, en étudiant la structure des assemblées législatives et leur fonctionnement, à quel point ce jugement peut être exact.

La législation fédérale dit l'article 44, qui énonce le plan du Chapitre IV, est l'œuvre de la Diète fédérale, après délibération des projets de lois par le Conseil d'Etat, le Conseil culturel fédéral, le Conseil économique fédéral et le Conseil des pays.

Remarquons tout de suite que cette affirmation est fausse puisque, comme nous le verrons par la suite, le droit d'initiative qui est à la base de la naissance de la loi, est refusé à la Diète fédérale. Ainsi, nous voyons apparaître, dans l'élaboration de la loi, un nouveau stade, celui des organes délibérants qui vont être chargés de donner à la loi la meilleure forme possible, en sorte que les organes légiférants n'aient plus qu'à se prononcer sur l'opportunité même de la loi.

1) R. DUGAS, La socialisation des droits individuels dans le Droit constitutionnel contemporain.

2) *Année politique*, 1934, p. 253.

Au premier rang des organes délibérants, vient le Conseil d'Etat (Staatsrat) constitué par les soins du Président de la Confédération qui, de sa propre initiative, nomme pour dix ans, une cinquantaine de citoyens « méritants et distingués dont on peut attendre, en raison de leur attitude antérieure et des charges qu'ils ont exercées, une pleine compréhension des besoins et des devoirs de l'Etat ». La formule légale vaut d'être citée dans son intégralité, elle est significative de l'esprit dans lequel ce Conseil d'Etat a été créé : le Président n'aura rien à craindre de ses fidèles serviteurs. C'est d'ailleurs lui qui nomme le Président et les deux Vice-Présidents du Conseil d'Etat sur proposition et avec la contre-signature du Chancelier.

Les membres du Conseil des pays (Lânderrat) : les gouverneurs des provinces et les membres des gouvernements provinciaux chargés de la gestion des finances provinciales sont pareillement sous la dépendance du Président. Quant aux deux autres conseils (organes corporatifs) qui, s'il fallait en croire les auteurs de la Constitution en seraient les institutions caractéristiques, leur mode de nomination n'a été réglé que par la loi du 19 juin et encore d'une façon incomplète.

Les trente à quarante représentants de la religion, de l'enseignement, des sciences et des arts qui composent le Conseil culturel (Bundeskulturrat), et les soixante-dix à quatre-vingt membres des corporations du Conseil économique fédéral (Bundесwirtschaftsrat), devaient être nommés, disent simplement les art. 47 (4°) et 48 (3°), selon des principes qui garantissent l'envoi à ces Conseils de membres fidèles à leur Patrie ».

Pour respecter ce désir de la Constitution, le législateur fédéral a pensé ne pouvoir mieux faire que d'abandonner ce soin au Président de la Confédération qui opère son choix, sur proposition du Chancelier et après consultation des communautés culturelles et des organisations professionnelles.

Le corporatisme autrichien revêt donc un caractère particulier du fait que : « d'une part, les organes qui sont le plus complètement de représentation professionnelle et de caractère corporatif ne sont dotés que d'un pouvoir consultatif, d'autre part les organes dotés d'un pouvoir de décision ont un caractère corporatif diminué du fait qu'ils ne com-

portent qu'une représentation professionnelle atténuée et limitée » ¹⁾.

La loi de transition du 19 juin disposait que tous les organes prévus par la Constitution devaient être constitués au plus tard le 31 octobre, mais elle n'indiquait pas encore le nombre exact de représentants de chaque catégorie.

Ce fut seulement le 7 février 1935 qu'une loi fédérale, publiée à la *Wiener Zeitung* ²⁾ fixa la composition du Conseil économique.

L'agriculture et la sylviculture enverront 29 représentants, l'industrie et les mines, 15, l'artisanat, 12, le commerce et le trafic, 9, les banques et les professions libérales respectivement 5 et les services publics, 7.

Toutefois, il fallut encore attendre deux ans pour voir, le 25 octobre 1936, « les premières élections corporatives » dans le cadre de la Constitution de mai 1934 ³⁾, sur un plan assez restreint d'ailleurs puisqu'il s'agissait d'élire seulement les représentants de l'agriculture et de la sylviculture.

Le Conseil fédéral cultural et le Conseil économique fédéral choisissent eux-mêmes dans leur sein leur Président et les deux Vice-Présidents; mais ces élections doivent être confirmées par le Président de la Confédération, sur proposition et avec le contre-seing du Chancelier. Ces deux conseils dont la durée est de six années peuvent être dissous par le Président de la Confédération.

Ainsi, tous les organes étatiques et chacun de leurs membres en particulier dépendent d'un Président presque omnipotent par le double lien de la nomination et de la révocation.

La Diète fédérale (Bundestag) qui n'est que la synthèse de tous ces organes délibérants, est, par suite, soumise à la même tutelle. Composée de vingt députés du Conseil d'Etat et d'autant du Conseil économique, de dix députés seulement du Conseil fédéral et de neuf membres du Conseil des pays, elle est compétente pour statuer sur un nombre de matières limitativement désignées par l'article 51.

1) R. BONNARD, Syndicalisme, corporatisme et état corporatif. *Revue de Droit public*, 1937, page 237.

2) *Bulletin périodique*, n° 226.

3) *Bulletin périodique*, n° 233.

A l'instar des parlements démocratiques, elle a le vote du budget et de toutes les lois de finances, en outre, les traités qui dérogent aux lois et ceux qui obligent l'Etat autrichien à prendre des mesures déterminées dans le domaine intérieur, doivent être approuvés par elle. L'Assemblée fédérale est l'héritière de l'ancienne Assemblée fédérale de 1920 quant au principe de sa composition et aussi quant à ses attributions.

C'est elle, en effet, qui est chargé d'adopter la triple proposition en vue de l'élection du Président de la Confédération, de recevoir la prestation de serment du Président de la Confédération et de statuer sur une déclaration de guerre. Les séances de la Diète fédérale et de l'Assemblée fédérale, à l'inverse de celles des organes délibérants sont publiques, à moins que le Gouvernement n'en décide autrement.

Quant à la procédure législative, elle ne fait que confirmer la prépondérance manifeste de l'exécutif.

C'est le Gouvernement seul qui a la proposition des lois. Recevant celles-ci, le Conseil d'Etat doit toujours donner son avis et ce, dans le délai fixé par le Gouvernement. Le Conseil culturel ou le Conseil économique sont obligés de donner le leur dans les mêmes conditions sur les projets que le Gouvernement déclare d'intérêt exclusivement, particulièrement ou également culturel ou économique. En dehors de ces cas, l'avis de ces deux Conseils est facultatif; celui du Conseil des provinces l'est toujours.

Le Conseil d'Etat examine les projets du point de vue des exigences de la souveraineté de l'Etat; du bien général, ainsi que de la bonne exécution des lois. Les trois autres Conseils les examinent respectivement sous l'angle des intérêts culturels, économiques et provinciaux. Ces avis étant donnés, ou le délai fixé pour les donner étant expiré, déclare l'article 62, le Gouvernement peut, s'il le veut, présenter son projet à la Diète fédérale en lui fixant un délai pour se prononcer.

La Diète fédérale — véritable corps de muets, a écrit le Professeur Mirkine-Guetzévitch ¹⁾ — vote sans débat, après audition des rapports, soit l'adoption, soit le rejet du projet gouvernemental en bloc. Le droit d'amendement, forme d'initiative législative, lui est aussi refusé.

1) *Année politique* 1934, p. 254.

Au contraire, le Gouvernement est libre jusqu'à l'instant du vote, de retirer son projet ou d'y apporter toutes modifications qui, à son avis, n'en affectent pas l'essence.

Il y a toutefois exception à ces règles pour les projets de loi financiers, et les projets concernant les traités internationaux dont les dispositions dérogent aux lois ou qui obligent l'Etat autrichien à édicter une loi; les uns et les autres sont soumis directement à la Diète fédérale pour être ratifiés. Toutefois, l'article 68 ajoute aussitôt une importante restriction à ce droit en autorisant le Gouvernement à mettre en vigueur immédiatement, par voie d'ordonnance les dispositions matérielles des dits traités.

Enfin, relevons de cette constitution d'essence presque dictatoriale, une disposition qui pourrait nous surprendre: un pouvoir législatif est reconnu au peuple par l'art. 64; mais c'est là une concession purement apparente et illusoire car le peuple n'est appelé à se prononcer par referendum sur une question déterminée, dans des cas assez restreints d'ailleurs, que si le Gouvernement fédéral l'a préalablement décidé.

La Constitution de 1934, comme celle de 1920, consacre un chapitre — le sixième — à la législation des pays.

Nous jugeons préférable de rattacher cette question de faible importance d'ailleurs, à la législation fédérale vu la symétrie que nous constatons entre les deux. La procédure législative édictée par les Assemblées fédérales se retrouve identique pour les Diètes locales. Celles-ci se composent de représentants des églises et associations religieuses, des établissements scolaires, des sciences et des arts, ainsi que des représentants des corps professionnels des pays, et peuvent être dissoutes par le Président de la Confédération sur la proposition du gouvernement fédéral.

En outre, pour renforcer encore les garanties du pouvoir central, l'article 111 prévoit que toutes les décisions prises par la Diète doivent être communiquées, dès leur adoption, à la Chancellerie fédérale, et au Ministre fédéral; et elles ne peuvent être publiées qu'après que le Chancelier a donné son approbation, soit formellement, soit en s'abstenant de formuler son avis pendant six semaines. La Constitution autrichienne, de même que la Constitution fasciste, crée donc un nombre considérable d'organes, se donnant ainsi

toutes les apparences d'un système de division du pouvoir. Derrière cette façade, se dissimule en réalité la concentration de tout pouvoir entre les mains d'un seul organe, absolument indépendant, le Président de la Confédération, véritable dictateur, maître absolu de l'Etat et de son Gouvernement.

SECTION 3

LE POUVOIR EXECUTIF

Le Président de la Confédération en est le chef suprême. Elu au scrutin secret par les bourgmestres de toutes les communes du territoire, sur proposition d'une liste de candidats faite par l'Assemblée fédérale, il jure à son entrée en fonctions, « de consacrer toutes ses forces au bien du peuple autrichien, d'observer la Constitution et toutes les lois de l'Autriche, de remplir ses devoirs en toute conscience et de pratiquer la justice envers chacun ».

Ce serment solennel est le seul lien qui puisse guider le Président de la Confédération dans l'exercice de ses multiples pouvoirs. De par le mode de nomination qu'elle adopte, la Constitution nouvelle le gratifie, en effet, d'une indépendance absolue. Car, ne l'oublions pas, l'Assemblée fédérale qui choisit les 3 candidats est tout entière sous la domination du pouvoir exécutif. Quant à l'élection par les bourgmestres, elle ne signifie pas grand chose non plus, étant donné que ceux-ci subissent l'influence du gouverneur, agent du pouvoir central, chargé d'approuver leur nomination.

Le Président est désormais élu pour sept ans et indéfiniment rééligible. Pendant toute la durée de ses fonctions, il ne peut être l'objet de poursuites judiciaires dit l'article 76, calqué sur la Constitution de 1920, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée fédérale saisie par la Diète fédérale de la requête des autorités compétentes à fin de poursuites.

Quant à la responsabilité constitutionnelle prévue par l'article 68 de l'ancienne constitution, la loi nouvelle la supprime purement et simplement.

Les attributions du Président de la Confédération établies par l'article 75 sont dans l'ensemble celles qui étaient fixées par la Constitution antérieure. Il représente la Confédération à l'extérieur, reçoit les ambassadeurs des Etats étran-

gers et accrédite auprès de ceux-ci les représentants de l'Autriche; il pourvoit aux charges qui lui sont réservées conclut les traités, crée et collationne les titres honorifiques et légitime les enfants naturels à la requête des parents. Ce sont là les droits classiques du chef de l'Etat, ceux qu'en général toutes les constitutions lui reconnaissent. Mais la Constitution de 1934, dans son désir de renforcer l'exécutif y ajoute une série de pouvoirs nouveaux, qui pour la plupart sont corrélativement enlevés aux assemblées. C'est ainsi que l'octroi des amnisties générales est désormais le fait du Président (art. 78) et ceci a son importance, étant donné les conditions particulièrement troublées de la vie politique autrichienne. Bien plus, le Président est appelé à jouer maintenant un rôle effectif dans la vie politique.

Nous avons vu la place qu'il tient dans la création et le fonctionnement des assemblées législatives. Que dire de celle qu'il occupe dans le Gouvernement? Il en est l'âme et le chef. Car en vérité l'exigence de l'article 80 d'un contre-seing ministériel pour les actes du Président ne signifie rien du moment que « les ministres sont des hommes et le Gouvernement sa créature » ¹⁾.

Le Président de la Confédération, en effet, nomme et destitue le Chancelier fédéral et les autres membres du Gouvernement fédéral. De même, le Président de la Cour des Comptes n'est plus comme précédemment élu par une commission du corps législatif, mais nommé par lui seul, sans proposition ni contre-seing ministériel.

Enfin, le Président de la Confédération a un droit de regard important dans le gouvernement provincial puisqu'il choisit le gouverneur, parmi les trois candidats présentés par la Diète et peut, sur proposition du Chancelier, le révoquer à tout instant.

La nouvelle Constitution renforce aussi de façon notable le Gouvernement fédéral, second organe du pouvoir exécutif auquel sont confiées les fonctions suprêmes de l'administration fédérale qui n'appartiennent pas au Président. Son chef, le Chancelier, en plus de toutes les nominations dont il est chargé directement ou indirectement, se voit confirmer par la loi constitutionnelle, une attribution de premier ordre, qu'il s'était appropriée depuis longtemps: c'est le

1) Ch. EISENMANN, *Europe Nouvelle*, 1934, p. 885.

Chancelier fédéral, déclare l'article 93, qui fixe les lignes directrices de la politique. Il est nommé par le Président fédéral, ainsi que le Vice-Chancelier, éventuellement appelé à le remplacer; les ministres fédéraux sont aussi nommés par le Président mais sur proposition du Chancelier. Il n'est plus question, comme sous l'ancienne constitution, d'élection par les assemblées. Le Gouvernement fédéral est désormais, quant à sa création, indépendant des organes législatifs.

Le cumul d'une fonction législative avec une fonction exécutive est expressément interdit par la Constitution de 1934. Dans le cas de nomination comme ministre fédéral, d'un membre d'un organe législatif, elle prévoit la cessation des fonctions primitives, pendant la durée de la charge ministérielle.

Toujours dans le but de maintenir une complète liberté d'action au Gouvernement, la Constitution nouvelle ne reproduit pas l'article 74 de la Constitution de 1920, d'après lequel le gouvernement ou le ministre auquel le Conseil national refusait sa confiance, devait être relevé de ses fonctions. C'est le Président de la Confédération qui, en vertu de l'article 86, doit retirer leur mandat aux membres du Gouvernement fédéral individuellement ou en bloc.

Par suite de ces diverses dispositions, on peut dire que le Gouvernement est soustrait à toute responsabilité politique. Quant à la responsabilité pour violations du droit survenues pendant l'exercice de la charge et qui relève de la Cour de Justice fédérale, l'article 88 la maintient, mais il renforce encore les conditions de son application: le vote qui décide de la mise en accusation exige non seulement le quorum de la moitié des membres de la Diète, mais encore la majorité des deux tiers des voix exprimées.

Aucune limitation sérieuse ne s'exerce donc sur le pouvoir exécutif. Le Président et son Gouvernement peuvent, à tout moment, ainsi que le remarque un auteur ¹⁾ briser brutalement, avec les apparences de la division du pouvoir et se constituer en organe unique concentrant entre ses mains l'intégralité du pouvoir, c'est-à-dire exercer la dictature ouvertement et sans voile. Et cela, avec d'autant plus de facilité que la « force armée » appelée à protéger les

1) Ch. EISENMANN, *Europe Nouvelle*, 1934, p. 897.

institutions constitutionnelles est entièrement à la disposition du Président de la Confédération, son chef suprême, et du ministre fédéral compétent, qui en exerce le commandement effectif.

Enfin, pour couronner le système de domination du pouvoir exécutif, pour y ajouter une garantie suprême, la Constitution permet au Président et à son Gouvernement de modifier la Constitution et même de suspendre son application sans la collaboration ni le consentement des Conseils. Tel est le sens réel « des Droits de l'Administration en cas de nécessité (Notrechte der Verwaltung) » que la Constitution de 1934 groupe, sous les articles 147 et 148, Chapitre X, mais qui se rattachent plus logiquement à l'étude du pouvoir exécutif.

Le Gouvernement fédéral a le « Notrecht » lorsque, soit pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, soit pour la sauvegarde des intérêts économiques de la population ou des intérêts financiers de l'Etat, il devient nécessaire de prendre immédiatement des mesures qui exigeraient normalement un vote du Conseil fédéral, mais que le Conseil fédéral n'est pas en mesure de prendre.

Ces décrets-lois du Gouvernement ne peuvent modifier des dispositions constitutionnelles. Ils ne peuvent non plus faire entrer en vigueur des projets de loi rejetés par la Diète fédérale.

Ces ordonnances doivent être soumises au Conseil fédéral qui, pour les repousser, doit réunir une majorité des deux-tiers avec quorum de la moitié de ses membres.

Si le Conseil fédéral accepte une telle ordonnance, elle a force de loi pour une durée de trois ans. Au bout de ce délai, il faut la renouveler si l'on désire qu'elle demeure en application. Le droit de nécessité du Gouvernement est donc un véritable pouvoir législatif.

Celui du Président est plutôt un pouvoir constituant. En effet, l'article 148 autorise le Président à prendre, par ordonnances, les mesures du genre prévues par la précédente disposition lorsque l'édiction immédiate en devient nécessaire pour écarter un danger qui menace directement l'Etat ou une de ses parties, le droit est limité au cas où on ne peut pas compter sur une décision immédiate de la Diète fédérale et que ces mesures ne peuvent être prises en vertu du droit de nécessité du Gouvernement fédéral.

parce qu'elles vont à l'encontre des dispositions constitutionnelles en vigueur. Sont simplement exclus de ce pouvoir : une révision totale de la Constitution, une modification de la forme de l'Etat et toutes dispositions qui porteraient atteinte à l'existence ou à la compétence de la Cour de Justice fédérale.

Le Président de la Confédération peut également ajourner la formation des organes législatifs consultatifs fédéraux, ainsi que la formation des diètes provinciales. A l'inverse, il peut proroger de la moitié la durée du mandat des membres de ces organes.

Il s'agit donc bien d'un véritable pouvoir dictatorial. Dans les provinces, cette influence se fait encore fortement sentir. Nous avons déjà marqué le peu de fondement du caractère fédéraliste que la Constitution de 1934 a voulu se donner. L'examen sommaire du pouvoir exécutif dans les pays va nous raffermir dans cette opinion. Le gouverneur qui en est le chef, comme autrefois le pouvoir exécutif, cesse d'être élu directement par les diètes. Celles-ci conservent seulement le droit de présenter trois candidats parmi lesquels le Président de la Confédération choisit ; le Chancelier fédéral contresigne cette nomination. Le suppléant éventuel du Gouverneur est le « Landeshauptmann » — lieutenant du pays. Avec les conseillers du pays, cinq au maximum, ils forment le Gouvernement provincial, qui doit être dégagé de tous liens avec la Diète. Sous les ordres du Gouvernement fédéral et de chacun des ministres fédéraux, le Gouverneur exerce l'administration fédérale médiate, dont il est responsable envers la Confédération. Il est presque impossible, dans ces conditions, qu'un gouverneur de province suive une politique personnelle.

Quant à l'administration fédérale immédiate, elle est encore assurée par les autorités fédérales particulières. Mais celles-ci sont subordonnées au gouverneur d'une part et d'autre part la limite de leur compétence a été considérablement réduite par l'article 120.

Partout donc, en fin de compte, une seule et même volonté exerçant son empire dans toutes les parties de l'Etat : celle du Président fédéral ou celle de l'exécutif fédéral.

SECTION 4

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE
ET LES ORGANES DE CONTROLE

Nous avons vu que la Constitution de 1934 avait maintenu pour l'Autriche l'appellation d'Etat fédéral et sa division en provinces, et nous avons noté en même temps le caractère fictif de cette qualification.

Mais l'Etat autrichien n'a pas plus en réalité le caractère fédéral qu'il n'est décentralisé.

En effet, si le Chapitre VIII qui étudie l'organisation administrative à l'intérieur du pays, maintient la division adoptée en 1920, en districts, et communes. Nous allons constater par la simple lecture des textes, que toutes les dispositions nouvelles tendent à ramener jusqu'à néant l'application du principe de l'autonomie administrative.

La proclamation même de ce principe, art. 115 de la Constitution de 1920 est supprimée dans la Constitution de 1934. De plus, les districts ne sont plus qualifiés « d'autonome » ce sont seulement « les districts administratifs »

D'autres dispositions d'un caractère plus précis montrent le peu d'indépendance dont ils jouissent.

C'est ainsi que l'article 123 (2°) exige l'approbation du Gouvernement fédéral pour modifier les limites des districts administratifs, et celles des communes, lorsqu'elles touchent aux limites des circonscriptions judiciaires.

Les organes de la commune: Diète communale, bourgmestre, conseil communal élu par la Diète, municipalité subordonnée au bourgmestre, dépendent tous du gouvernement du pays et quelquefois directement du Gouverneur lui-même, non seulement par le fait que leur élection exige l'approbation du gouverneur du pays, mais encore parce que les communes sont soumises, en vertu de l'article 132, à la surveillance effective de l'Etat.

Dans les matières de la compétence propre des communes dont la liste est assez réduite, cette surveillance a pour but de sauvegarder les intérêts publics, c'est-à-dire, en fait, d'empêcher les communes de dépasser leurs attributions.

En ce qui concerne la compétence déléguée, le bourgmestre qui l'exerce est lié par les instructions des organes de la

Confédération et des pays. En cas de faute, cette compétence peut être complètement retirée au bourgmestre et la Diète communale dissoute.

L'article 133 prévoit la création d'union des communes auxquelles s'appliquent les mêmes dispositions.

Un long chapitre — le 9 — est consacré au statut spécial de Vienne. Ici encore, une comparaison détaillée du nouveau régime de la capitale avec celui de 1920 serait intéressante: elle dépasserait le cadre de notre étude. Remarquons seulement que Vienne, qui n'a plus le titre de province, mais celui de ville « Immédiate Fédérale » est dirigée par un bourgmestre, nommé par le Président de la Confédération, sur la base d'une triple proposition de la bourgeoisie » (ainsi est désignée la représentation de la ville). Il doit prêter serment entre les mains du Président qui a le droit de le révoquer sur proposition et avec le contre-seing du Chancelier fédéral.

Enfin, pour en terminer avec l'étude analytique de la Constitution de 1934, il nous reste à dire un mot du contrôle des comptes et de celui de l'Administration et de la Constitution.

Le contrôle des comptes est exercé par une cour spéciale dont l'organisation fait l'objet du Chapitre XI. Le Président de la Cour des Comptes qui joue le rôle principal se voit complètement soustrait à l'influence du Conseil national. Non seulement il n'est plus élu par lui, mais encore il ne doit appartenir à aucun organe législatif délibérant de la Confédération, à aucune Diète du pays ou communale, ni être membre d'un Gouvernement fédéral ou de pays. Nommé par le Président de la Confédération et sur sa seule initiative, il est absolument indépendant. A son entrée en fonctions, il prête serment de remplir « en conscience » les devoirs de sa charge.

Les autres membres de la Cour sont nommés aussi par le Président de la Confédération, mais sur proposition et avec le contre-seing du Président de la Cour. Il n'y a pas ici de changement par rapport à la Constitution de 1920. La Constitution nouvelle reprend les mesures adoptées avant elle pour garantir l'impartialité des juges (art. 154) ainsi que les règles générales fixant la compétence de la Cour compétence déjà bien élargie par la réforme de 1929.

Le Chapitre XII, qui traite de la Cour de Justice fédérale, réunit sous ce vocable unique, 2 grandes institutions qui avaient un personnel et des attributions nettement distincts. Sans doute, des raisons d'économie ont motivé cette fusion; la Cour fédérale a exactement la même composition que la Haute-Cour administrative, sauf que le nombre des membres adjoints est indéterminé — et cela se conçoit, en raison du travail énorme qui va lui incomber.

Sa compétence est, en effet, extrêmement large puisqu'elle comprend toutes les attributions primitivement reconnues à la Haute-Cour de justice administrative et aussi celles non moins importantes et variées de la Haute-Cour de Justice constitutionnelle.

Toutefois, cette réunion des deux Cours qui constitue une transformation radicale est atténuée dans la pratique, par la création au sein de la Cour de Justice fédérale, d'une section spéciale dite section constitutionnelle, à laquelle, selon l'article 179, seront soumises les affaires de droit qui incombaient autrefois à la Haute-Cour de Justice constitutionnelle.

Une loi fédérale devait régler les détails d'organisation et la procédure de la Cour unique de Justice fédérale.

Les dispositions finales de la Constitution de 1934 — articles 181 et 182 — reprennent comme lois constitutionnelles la section v de la partie III du Traité de Saint-Germain et la loi constitutionnelle de finances.

Parvenu au terme de cette analyse, nous pouvons constater la réalisation dans cette nouvelle étape de la vie constitutionnelle autrichienne, du deuxième terme de la loi que le Professeur Hauriou a dégagée de multiples expériences constitutionnelles. Nous en avons reconnu les prémices dans la prépondérance du Parlement de 1920, héritier des assemblées révolutionnaires.

Pouvait-on espérer une conclusion conforme à cette loi qui aurait fait succéder à la réaction exécutive amorcée en 1929 et parachevée en 1934, un régime de sage égalité entre les pouvoirs. Sans doute, et ce n'aurait été là qu'une des

multiples vérifications de cette loi qui règle si bien les luttes de l'exécutif et des assemblées, mais la joie toute pure de voir se dérouler les événements suivants des règles pré-existantes et immuables, nous a été ôtée, l'Autriche ayant le 13 mars, réglé tous les problèmes constitutionnels par leur suppression pure et simple.

CHAPITRE III

La lutte pour l'indépendance autrichienne

SECTION 1: *Les éléments du nouvel Etat créé par la constitution du 1^{er} mai 1934.*

SECTION 2: *Le terrorisme national-socialiste.*

SECTION 3: *La réalisation de l'Anschluss.*

Une Autriche nouvelle est née. Tel est le cri unanime qui retentit dans tous les pays du monde au lendemain du 1^{er} mai 1934. C'est, en effet, une Autriche consciente de sa noble tâche qui se réveille après une torpeur si longue qu'on aurait pu la croire définitive: une Autriche soudainement décidée à jouer son rôle et, pour cela, « résolue à s'organiser dans son indépendance » ¹⁾. Tous ceux qui, dans le monde, sont attachés à une Europe fondée sur les traités de paix, ont salué avec une évidente satisfaction le sursaut d'énergie manifesté par l'Autriche dans sa Constitution de 1934. Mais, sur les principes et les modalités de l'organisation qu'il aurait convenu d'adopter, les opinions n'ont pas été aussi concordantes. Sans doute, du dehors, est-il facile de critiquer. Le Professeur Eisenmann, en terminant son étude sur la Constitution de 1920, ne déclarait-il pas ²⁾: « La prudence commande de ne formuler des jugements sur les institutions d'un pays étranger qu'avec la plus extrême réserve, car on n'a quelque chance d'apprécier les réalités auxquelles se heurtent tout effort d'organisation rationnelle, que pour la société même où l'on vit et où on les éprouve pour ainsi dire personnellement ». Pour nous, la situation est malheureusement différente: les circonstances se sont chargées d'éprouver les institutions autrichiennes avant même qu'elles aient pu fonctionner normalement, et les

1) *Europe Centrale*, 12 mai 1934. L'Autriche nouvelle.

2) EISENMANN, *Revue de Droit public*, 1928.

événements récents sont venus, comme nous le disait notre Président de thèse, « mettre un point final à l'étude de l'évolution constitutionnelle de l'Autriche ».

Il nous est donc permis, ayant fait l'analyse juridique de la Constitution de 1934, de critiquer, du point de vue doctrinal, les principes sur lesquels ces auteurs avaient essayé de baser leurs courageuses résolutions, et de constater l'inutilité de leurs efforts et leur échec final devant le courant envahisseur que représente aujourd'hui l'idée raciste hitlérienne.

SECTION 1

LES ELEMENTS DU NOUVEL ETAT CREE PAR LA CONSTITUTION DE 1934

Pour défendre l'indépendance autrichienne, la Constitution de 1934 crée un Etat autoritaire basé sur le principe corporatif; une étroite corrélation existe entre ces deux éléments.

A) *Le principe de l'Etat corporatif*

L'idée du régime corporatif qui plonge ses racines lointaines dans l'époque médiévale, s'était conservée assez vivace jusqu'au ^{xx}^e siècle, dans les campagnes et les petites cités autrichiennes où le parti chrétien-social avait pris naissance. Sous l'influence de celui-ci, cette idée joua un rôle certain lors de la réforme de 1929, dans la création du *Laender und Ständerat*; création si théorique d'ailleurs que peu de temps après, Mgr Seipel présenta un nouveau projet tendant à une réalisation effective du Conseil des corporations. Ce projet n'eut pas de suite, mais l'idée corporative pénétrait peu à peu dans l'opinion et la préparait pour ainsi dire à la doctrine de l'Encyclique *Quadragesimo Anno*. Lorsque celle-ci parut, le 16 mai 1931, Dollfuss venait de prendre les rênes d'un Gouvernement qui s'avérait difficile à manier par suite des rivalités entre les partis.

Originaire de Salzbourg dont il aimait les traditions pieusement conservées, disciple fervent du Comte de Mun, de Von Ketteler, de Laenger, et surtout de La Tour du Pin, qui avait connu un vif succès à l'étranger, par son exposé de

la doctrine du catholicisme social ¹⁾, Dollfuss vit dans l'encyclique de Pie XI le catéchisme de l'Autriche nouvelle. Son idée fondamentale fut de persuader la classe ouvrière que ses droits pouvaient être aisément sauvegardés et satisfaits par d'autres moyens que la lutte des partis politiques et des classes sociales. Le message du Pape, partant de la doctrine chrétienne, condamne justement la guerre éternelle de tous contre tous, préconise l'union et considère que le meilleur principe de structure sociale est l'organisation corporative de la société ²⁾. Or, pour vaincre le national-socialisme qui, de jour en jour devenait un péril plus grave, et ne pas laisser le fascisme s'installer sous les ordres du Prince Starhemberg, Dollfuss pensa qu'une telle doctrine pourrait être utilement opposée aux idéologies allemande et italienne dont l'Autriche subissait le rayonnement. Aussi bien, était-il influencé par ce fait, sur le point de devenir un véritable dogme, que la dictature a besoin d'une théorie de l'Etat. En face de l'idée raciste allemande, et d'un Reich centralisé et païen, le Chancelier Dollfuss, dictateur de fait depuis plus d'un an, dressa l'image d'un Etat corporatif autrichien d'inspiration chrétienne.

La Constitution de 1934 s'applique à organiser un régime corporatif partant de la famille et de la commune, avec une représentation professionnelle conçue d'une façon assez large pour englober toutes les activités impliquant les prestations sociales ³⁾. Ces théories sont voisines de celles que M. Oliviera Salazar a fait triompher en 1933 dans la Constitution portugaise ⁴⁾. Mais cette savante combinaison s'effondre dans la pratique sous le poids du Gouvernement autoritaire. Pour maintenir ce caractère autoritaire dont les constituants eux-mêmes reconnaissent l'importance primordiale, une loi du 19 juin sur les modalités transitoires de l'application de la Constitution, vient tout de suite saper à la base l'édifice corporatif en stipulant que les organes législatifs à

1) LATOUR DU PIN, Vers un ordre social chrétien.

2) Sur les tendances de l'école sociale chrétienne et les encycliques papales. P. PIC.

3) Syndicalisme, corporatisme et Etat corporatif. R. BONNARD.

4) PEREIRA DOS SANTOS, La Constitution sociale et politique portugaise. *Thèse Louvain*.

base corporative qui devaient être constitués le 1^{er} novembre « seraient nommés par le Président fédéral sur proposition du Chancelier ».

En effet, le 1^{er} novembre, les journaux donnaient la liste des cinquante membres du Staatsrat, des quarante du Bundeskulturrat et des quatre-vingt représentants du Conseil économique. Pour constituer ce dernier, on a soi-disant consulté les diverses professions. Il est permis d'en douter, car la plupart d'entre elles et notamment les professions libérales n'ont aucune représentation. Dans toutes d'ailleurs, l'organisation n'a pas dépassé la phase syndicale. Dans l'industrie par exemple, les anciennes associations patronales subsistent, le Gouvernement se borne à en modifier la composition par décision administrative. Pour les ouvriers, il existe des syndicats officiels, mais qui sont loin de grouper la totalité de la main-d'œuvre ¹⁾. A plus forte raison, les groupements corporatifs comprenant employeurs et employés, n'ont connu d'autre réalisation que sur le papier.

Les corporations n'existent donc pas en Autriche; mais même si le Gouvernement les avait organisées, le corporatisme autrichien n'en serait pas moins, au dire du Professeur Mirkine-Guetzévitch, un corporatisme illusoire, car l'essentiel de la nouvelle constitution est dans l'établissement de la dictature d'un groupe inconciliable avec le corporatisme libre ²⁾.

B) *Le type de l'Etat autoritaire*

La Constitution de 1934 institue un pouvoir autoritaire d'une violence inouïe, sans aucune liaison, même extérieure avec le suffrage universel: un régime constitutionnel sans peuple, dit encore le Professeur Mirkine-Guetzévitch, qui voit là « un fort curieux document de la doctrine du néo-absolutisme » dont quelques autres manifestations ont apparu déjà en Europe ³⁾. Cette doctrine peut se situer en quelque sorte au-dessus de celle du renforcement de l'exécutif, au-delà même du régime présidentiel, car dans les constitutions qui l'appliquent, il y a beaucoup plus qu'un

¹⁾ R. PRÉ, *Le bilan du corporatisme*, p. 65.

²⁾ MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Année politique* 1934, p. 270.

³⁾ MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le néo-absolutisme corporatif. Année politique* 1934, p. 251.

exécutif fort, « il y a le Président et c'est tout ». En Autriche, ce fait a été illustré par une boutade d'un critique viennois, qui proposait un nouvel article pour la Constitution de 1934: « Le Président de la Confédération nomme le peuple ». C'était là, hélas! un droit qu'il n'appartenait pas aux constituants de donner au Président de la Confédération.

Au renforcement de l'exécutif tendent toutes les dispositions qui autorisent le Gouvernement fédéral à nommer ou à destituer les membres des organes consultatifs, à leur fixer des délais pour leurs travaux, à les convoquer ou à les dissoudre, de même que toute la série des droits reconnus au chef de l'Etat de façon privative: droit d'initiative législative, droit de nommer le Chancelier, le Président de la Cour des Comptes, le Gouverneur de province... et combien d'autres qu'il est inutile d'énumérer. Mais rappelons surtout ce fameux droit de nécessité qui, nous l'avons vu, confère au Président un véritable pouvoir législatif et constituant.

Devant un pareil système, on s'explique aisément l'indignation des véritables démocrates qui s'étaient trop réjouis de la Constitution « avancée » de 1920. Ils s'insurgent devant cette consécration du principe d'autocratie, unique dans son genre au xx^e siècle... et qu'ils qualifient de « retour pénible à l'absolutisme des Hasbourgs ».

Il n'est pas impossible de croire que M. Ender était sincère lorsqu'il déclarait ne pas vouloir sacrifier la démocratie, malgré le principe d'autorité. D'ailleurs, il s'empressait d'ajouter que la démocratie aurait un tout autre aspect que celui qu'on lui donne habituellement..., la démocratie voulait signifier désormais que la direction de l'Etat était une émanation « véritable » de la volonté collective de la Nation.

« Le nouvel Etat des corporations, déclarait encore l'officieuse Reichspost, sera une illustration de la démocratie vivante, beaucoup plus que ce formalisme qui consiste uniquement à compter des voix » ¹⁾. C'est jouer sur les mots. La démocratie, c'est l'élection, la représentation populaire, le système de la majorité et des droits de l'homme. Tout autant de principes que les constituants de 1934 ont volontairement oubliés. Bien plus, la démocratie parlemen-

1) Cité par le *Bulletin périodique de la Presse*, n° 226.

taire suppose, non seulement la réalité des pouvoirs du Parlement qui est inexistant, nous l'avons vu dans la Constitution de 1934, mais encore nécessite l'existence des partis politiques, les partis de l'opposition jouant un rôle de critique et de contrôle à l'égard des partis au pouvoir.

Or, le premier acte du Gouvernement autrichien a été d'interdire tous les partis et formations politiques autres que ceux des gouvernants: tous les partis existants ont été successivement dissous ou invités à se dissoudre soit purement et simplement, soit par annexion au « Front Patriotique ». Un décret du 2 mai 1934, confère à celui-ci la personnalité juridique et lui donne une organisation quasi-militaire en même temps qu'il lui reconnaît le droit d'intervenir dans certains actes du Gouvernement de l'Etat. Le même décret prévoit la création d'un Conseil fédéral de direction ainsi que de Conseils provinciaux adjoints; ce n'est là qu'une ébauche de réalisation sur laquelle il faudra revenir; mais elle marque déjà les premiers pas de l'Etat autrichien dans la voie qu'ont suivie avant elle l'Allemagne et l'Italie.

C'est, en effet, sur un parti fortement organisé, assurant la surveillance permanente de tous les individus, que la dictature a besoin de s'appuyer ¹⁾.

Le Front Patriotique autrichien sera-t-il assez puissant pour permettre à l'Etat corporatif créé par la Constitution de 1934 d'exercer la dictature nécessaire pour résister à la poussée du national-socialisme?

SECTION 2

LE TERRORISME NATIONAL-SOCIALISTE

A peine la Constitution du 1^{er} mai 1934 a-t-elle vu le jour, qu'une grave contradiction apparaît entre la doctrine de l'Etat qui se proclame si fièrement autoritaire, et la réalité d'un Gouvernement faible et traqué de tous côtés. En vain, une propagande tendancieuse s'efforce-t-elle de montrer la majorité du pays rangée derrière le Front Patriotique. Les

1) *Le Temps*, 3 mai 1934.

événements se chargent de démentir d'une façon tragique ces affirmations: le 25 juillet, les nationaux-socialistes, après avoir tenté le putsch de Vienne, assassinent le Chancelier Dollfuss qui, depuis quinze jours, a constitué un ministère de « défense contre le terrorisme ». Les Etats vainqueurs vont-ils laisser l'Allemagne violer impunément les traités, en méconnaissant ainsi de cette façon brutale, l'indépendance autrichienne? Il ne le semble pas et la menace de guerre pèse lourdement sur l'Europe. Mussolini l'écarte d'un geste heureux en massant des troupes sur le Brenner. L'imminence du péril est écartée, mais pour un temps seulement.

Sans vouloir diminuer en rien les mérites du Chancelier-martyr, on ne saurait nier cependant les fautes de l'Autriche dans la lutte inégale qu'elle eut à soutenir contre son puissant voisin. Dès l'origine, en effet, en proclamant qu'elle n'était pas viable et n'avait d'autre voie de salut que le rattachement à l'Allemagne, l'Autriche avait ouvert la porte à la propagande hitlérienne. Par un mouvement continu et toujours croissant depuis 1920, le parti national-socialiste parvint à s'installer au cœur de l'Autriche jusqu'à s'en rendre presque complètement maître.

L'avènement d'Hitler au pouvoir en 1933 vint le fortifier dans cette position et l'engager à délaisser les méthodes anciennes d'unification lente et progressive pour des procédés modernes beaucoup plus actifs, allant des formes les plus variées d'une propagande tapageuse et persistante jusqu'aux plus extrêmes mesures de violence: explosions de bombes dans les édifices publics, attentats multiples à la dynamite contre les chemins de fer, assassinats de représentants de la force publique et finalement du chef même du Gouvernement. Rien n'arrête le parti nazi, savamment organisé et fortement soutenu de l'extérieur ¹⁾. Le Gouvernement, irrité, a beau prononcer sa dissolution, éliminer des Assemblées fédérales ses élus, lancer une police nombreuse sur toutes ses cellules, procéder à des incarcérations massives de tous les éléments suspects, révoquer les fonctionnaires, retirer la nationalité autrichienne... le parti nazi demeure puissant par ses organisations secrètes. Ce sont

1) ERWIN RIEGER, Le siège de l'Autriche. *Europe centrale*, 10-2-37.

1) *Bulletin périodique*, n° 231.

elles qui dirigent le parti légal et autorisé parce qu'il préconise seulement, en apparence du moins, une étroite collaboration entre les deux Etats, tandis que l'armée se réjouirait d'une annexion avantageuse pour ses chefs.

Ce sont-elles qui coordonnent les sympathies éparses d'origine raciale, d'ordre politique ou d'intérêt privé comme sont celles du barreau et du corps médical des grandes villes qui sont pro-hitlériennes par antisémitisme ¹⁾. Elles parviennent à s'immiscer au sein du Gouvernement, fait incroyable dont nous avons eu la récente confirmation par l'aveu posthume du Commandant Fey, d'avoir participé au meurtre de Dollfuss.

Contre cet impressionnant faisceau de forces pro-allemandes, que peut opposer la volonté de l'indépendance autrichienne? Rien de bien solide, il faut l'avouer.

L'Europe se contente d'apporter à l'Autriche le réconfort de bonnes paroles, alors que le Gouvernement aurait besoin d'une aide surtout matérielle.

Le Chancelier Dollfuss mort, son œuvre continue, a dit M. Schuschnigg, qui trace ainsi sa propre ligne de conduite. Pour la suivre, le nouveau Chancelier doit accomplir une tâche infiniment délicate et complexe. En effet, non seulement il doit continuer cette lutte contre le nazisme dont le Chancelier Dollfuss était à juste titre le symbole, mais encore, pour la mener utilement, il doit travailler à une œuvre que Dollfuss n'avait pu terminer: la réconciliation avec la social-démocratie, brisée en 1934, à la suite d'émeutes regrettables, car le Gouvernement a besoin de créer une volonté commune de lutte contre le péril étranger. Malheureusement, il semble que les partis autrichiens ne comprennent pas le sens profond de ces deux mots qui ont fait notre victoire: Union nationale. Et c'est là, sans nul doute, qu'il faut chercher la raison de l'échec final de la cause autrichienne. Malgré tous ses efforts de conciliation, le Chancelier Schuschnigg n'arrive pas à faire cesser les critiques et les menaces qui viennent non seulement du dehors, des nazis et de l'opposition social-démocrate, mais encore de son propre camp. Il serait trop long et inutile de retracer par le détail ses démêlés avec le Prince Starhemberg. Le prétexte de la rupture définitive fut le rétablissement du

1) J.-P. GÉRARD, *L'Allemagne et l'Europe centrale*, 10 février 1934.

service militaire obligatoire, considéré par le Chancelier comme indispensable à la consolidation de l'Etat, mais qui, par ailleurs, portait gravement atteinte à l'influence de Starhemberg (des Heimwehren). Le débarquement du Prince mit un terme à ses ambitions dictatoriales qui devenaient un danger pour l'Etat.

Le troisième ministère Schuschnigg constitué le 13 mai, apparaît, dans l'histoire, comme la dernière tentative faite pour sauver l'indépendance autrichienne. Il se donne pour tâche d'effectuer la concentration de toutes les forces patriotiques et dans ce but, le Front Patriotique est complètement réorganisé, sous la direction du Chancelier, aidé du Conseil des chefs qui rappelle, dans une certaine mesure, le Gran Consiglio fasciste ¹⁾.

Nous assistons ainsi au couronnement de la Constitution dictatoriale, au moment même où l'Allemagne s'apprête à démolir cet édifice si fragile par un véritable coup de maître: l'accord austro-allemand du 11 juillet 1936. Le Gouvernement du Reich reconnaît la souveraineté de l'Autriche. Mais que signifie pour Berlin ce nouveau « papier » qui prévoit notamment la « normalisation des rapports entre les deux Etats » et qui, a titre de garantie, exige l'entrée de deux ministres nettement germanophiles dans le cabinet autrichien. La France et l'Angleterre, au lieu d'intervenir, comme elles l'ont fait en 1931 avec succès pour empêcher le Zollverein précurseur de l'Anschluss, assistent sans mot dire à ce « marché de dupes dont il semble que Mussolini soit le mauvais marchand » ²⁾.

Cependant, avec un courage qui lui fait honneur, le Chancelier Schuschnigg va continuer à lutter pour l'indépendance autrichienne, alors qu'il ne doit plus se faire illusion: depuis le 11 juillet, la partie est perdue. L'organe national-socialiste n'a-t-il pas célébré joyeusement la signature de l'accord austro-allemand qu'il salue comme « la solution intérimaire avant l'Anschluss » ? ³⁾.

1) Bulletin périodique n° 231

2) R. HENRY, L'accord austro-allemand du 11 juillet. *Revue politique et parlementaire* du 10 août 1936, p. 332.

3) L. EISENMANN, L'Autriche, l'Allemagne et l'Italie après l'accord du 11 juillet.

SECTION 3

LA REALISATION DE L'ANSCHLUSS

Au début de 1938, les événements se précipitent. Le 12 février, les journaux annoncent que « le Chancelier Schuschnigg est parti en direction du Tyrol pour une brève absence » ¹⁾. Deux jours après seulement, on apprend le but de ce voyage, qui est une entrevue à Berchtesgaden avec le Chancelier Hitler.

Mais si rien ne transperce de l'entretien qu'ont eu les deux hommes d'Etat, les résultats ne se font pas attendre: un communiqué officiel publié à la *Wiener Zeitung* du 16 février, annonce que les nationaux-socialistes sont désormais admis dans le Front Patriotique avec le droit d'exercer une activité légale, et dans le Gouvernement. Le cabinet Schuschnigg, remanié, comprend plusieurs ministres nazis dont le plus connu pour ses opinions pro-allemandes, le Docteur Seiss-Inquart, est chargé à la fois des départements de l'Intérieur et de la Sûreté.

Déjà, l'Allemagne se félicite de son succès: l'union par la volonté du plus faible. Ainsi, dit-elle, « si les grandes puissances sont fondées à intervenir pour s'opposer à toute agression de nature à compromettre la paix européenne, sur quoi s'appuieraient-elles, après avoir proclamé le droit des peuples à leur libre disposition, pour nier à un gouvernement majoritaire autrichien, le droit de donner à l'Empire germanique, une forme plus étendue? ».

Mais Schuschnigg, en réponse au discours d'Hitler, déclare, devant la Diète fédérale, « que la journée du 12 février représente le maximum des sacrifices faits: il est fermement résolu à ne pas aller plus loin dans cette voie ». Et il termine par le cri de « Vive l'Autriche, jusqu'à la mort, rouge, blanc, rouge », qui réveille, semble-t-il, le sentiment patriotique dans l'âme autrichienne.

Des manifestations de loyalisme s'organisent partout dans un bel enthousiasme, si bien que le Chancelier Schuschnigg met son dernier espoir dans la consultation populaire dont il prend l'initiative, se basant sur l'article 93 de la Consti-

1) *Weltblatt* du 12-2-38, cité par le *Bulletin périodique* n° 209.

tution qui autorise le Chancelier à décider des directives de la politique.

Dans un magnifique discours prononcé à Innsbruck le 9 mars, il annonce que le plébiscite aura lieu sans retard le 13. Le lendemain, tous les journaux publient le manifeste du Chancelier Schuschnigg qui passe le mot d'ordre général : « Pour une Autriche libre et allemande, indépendante et sociale, chrétienne et unie, les dirigeants de l'Etat vous demandent une profession de foi ouverte ».

Devant cette attitude résolue et ce brusque réveil du nationalisme autrichien, Hitler, redoutant un échec qui pourrait être fatal à son prestige, se décide à brusquer les choses. Le 11 mars, le Secrétaire d'Etat Keppler, venu en avion de Berlin, présente, à la Chancellerie autrichienne, un ultimatum du Gouvernement du Reich demandant l'ajournement du plébiscite, la démission du Gouvernement Schuschnigg et la nomination d'un gouvernement Seiss-Inquart.

Le Président Miklas rejette énergiquement cette exigence. Peu de temps après, l'ultimatum, qui expire dans quelques heures, est renouvelé par les soins du général Muff qui déclare au Gouvernement autrichien : « qu'en cas de refus, 200,000 hommes de troupes allemandes vont franchir la frontière ».

« Nous cédonc à la force, ne voulant pas verser le sang autrichien » déclare ce même soir, le Chancelier Schuschnigg devant la radio de Vienne, dans son discours d'adieu à la population. Et prenant la parole aussitôt après, le nouveau chef du Gouvernement, Seiss-Inquart, invite le pays à demeurer calme, cependant que par un geste symbolique : la dissolution du Front Patriotique, il fait du national-socialisme, le parti maître de l'Autriche.

Le lendemain 12 mars, les troupes allemandes pénètrent en territoire autrichien ; à Linz, devant Hitler, le Chancelier autrichien dénonce officiellement l'article 88 du traité de Saint-Germain qui déclare inaliénable l'indépendance autrichienne, tandis que le 13 mars, jour mémorable dans l'histoire, le même Chancelier, pour recouvrir d'un voile de légalité, cette violation de Droit international, proclame, du haut du balcon de la Chancellerie fédérale, la loi autrichienne sur l'Anschluss : « Conformément à l'article 9 et 2

de la loi constitutionnelle fédérale relative à des mesures extraordinaires du ressort constitutionnel, le Gouvernement fédéral a décidé: article premier: l'Autriche est un pays du Reich allemand. Article 2: Un plébiscite libre et secret de tous les hommes et femmes d'Autriche âgés de plus de 20 ans aura lieu le dimanche 10 avril 1938, sur la réunion avec le Reich allemand ».

Les grandes puissances auxquelles dès le 14 mars est notifiée la réunion de l'Autriche à l'Allemagne restent sans réaction devant le geste de l'Allemagne qu'elles considèrent comme une nécessité inéluctable. Peut-être reconnaissent-elles l'erreur qu'elles ont commise de remanier à leur seule fantaisie la carte de l'Europe tout en proclamant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Annexion de l'Autriche en mars 1938, main-mise sur une partie de la Tchécoslovaquie en septembre 1938, deux phases d'une même politique où l'on a vu la propagande allemande s'exercer identique. Dans les deux cas, le Chancelier Hitler a été salué par les populations des pays annexés comme le libérateur et surtout comme le chef à qui les peuples de race allemande cherchent à confier leur avenir.

Pour l'Autriche, elle n'est plus maintenant qu'un pays du Reich. La législation autrichienne ne demeure en vigueur que dans la mesure où elle s'accorde avec la législation allemande, et, à partir du 14 mars, « toute loi faite pour le Reich, sera valable pour l'Autriche ». La réforme administrative suit de près cette « Gleichschaltung »: les arrêtés du 25 mai, dont le but essentiel est de briser la vieille autonomie des provinces, placent, sous la direction du Reichsstatthalter, un gouvernement de quatre membres à peine, mais hitlériens de vieille date.

C'est là le point de départ de la synchronisation morale que le III^e Reich a entreprise sans retard et pour la réalisation de laquelle tous les moyens sont mis en œuvre: la force agira là où la persuasion et l'intérêt auront été inopérants ¹⁾.

Nos sympathies de Français qui toujours sont allées à cette nation de caractère et de culture si peu germaniques, nous font désirer qu'elle n'ait pas trop à souffrir de cette assimilation aussi brusque que totale.

1) G. MONTALBAN, *L'Autriche après l'Anschluss*, p. 598.

Il est à craindre malheureusement que, le premier enthousiasme passé, il ne demeure beaucoup de désillusions. Car, tous les nouveaux sujets d'Hitler ne bénéficieront pas des mesures d'antisémitisme, mais tous certainement regretteront les libertés religieuses que leur reconnaissait le Concordat de Dollfuss, et beaucoup peut-être trouveront que même la Constitution autoritaire de 1934 était plus respectueuse de leurs droits que ne l'est leur nouveau Führer. L'avenir seul nous dira — car les résultats du plébiscite du 13 avril ne suffisent pas à nous convaincre — jusqu'à quel point le Chancelier Schuschnigg a eu raison d'appliquer à l'Autriche cette remarque de Goethe :

« Seul convient à une nation ce qui lui vient du plus profond d'elle-même, ce qui découle de ses propres besoins. Toute tentative d'une intervention étrangère dont la nécessité ne se fait pas sentir au cœur de la nation est par conséquent insensée. »

LES MINISTÈRES QUI SE SONT SUCCÉDÉS EN AUTRICHE

de 1920 à 1938

11-24 juin 1920: Ministère Renner.
3 juillet 1920-22 octobre 1920: Ministère Mayr.
20 novembre 1920-1^{er} juin 1921: Ministère Mayr.
21 juin 1921-26 janvier 1922: Ministère Schober.
26 janvier 1922-24 mai 1922: Deuxième ministère Schober.
30 mai 1922-16 avril 1923: Ministère Seipel.
17 avril 1923-17 novembre 1924: Ministère Seipel.
20 novembre 1924-14 janvier 1925: Ministère Ramek.
14 janvier 1925-15 octobre 1926: Deuxième ministère Ramek.
20 octobre 1926-18 mai 1927: Ministère Seipel.
19 mai 1927-3 avril 1929: Ministère Seipel.
3 mai 1929-25 septembre 1929: Ministère Steeruwitz.
26 septembre 1929-25 septembre 1930: Ministère Schober.
30 septembre 1930-29 novembre 1930: Ministère Vaugoin.
3 décembre 1930-16 juin 1931: Ministère Ender.
20 juin 1931-27 janvier 1932: Ministère Buresch.
29 janvier 1932-6 mai 1932: Ministère Buresch.
20 mai 1932-10 mai 1933: Ministère Dollfuss.
11 mai 1933-21 sept. 1933: Deuxième ministère Dollfuss.
21 sept. 1933-11 juillet 1934: Troisième ministère Dollfuss.
11 juillet 1934-25 juillet 1934: Ministère Dollfuss.
29 juillet 1934-17 octobre 1935: Ministère Schuschnigg.
17 octobre 1935-14 mai 1936: Ministère Schuschnigg.
14 mai 1936-3 novembre 1936: Ministère Schuschnigg.
3 novembre 1936-20 mars 1937: Ministère Schuschnigg.
20 mars 1937-16 février 1938: Ministère Schuschnigg.
16 février 1938-11 mars 1938: Ministère Schuschnigg.

VU :
le premier Septembre 1938
Le Président de Thèse
LOUIS DELBEZ

VU :
le 7 Septembre 1938
Pour le Doyen, l'Assesseur,
E. BECQUÉ

VU et PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 12 Septembre 1938
Le Recteur,
PARISELLE.

